

## Rapport d'observations définitives

### **COMMUNE DE CHERBOURG-EN-COTENTIN**

(Département de la Manche)

Exercices 2016 à 2020

Observations délibérées le 7 avril 2022

## SOMMAIRE

<b>Synthèse</b> .....	<b>1</b>
<b>Principales recommandations</b> .....	<b>2</b>
<b>Obligations de faire</b> .....	<b>2</b>
<b>I - Rappel de la procédure</b> .....	<b>2</b>
<b>II - Présentation de la commune</b> .....	<b>3</b>
A - Le profil de la commune.....	3
B - L'administration de la commune .....	3
1 - Le fonctionnement de la commune.....	3
2 - Les services communaux .....	4
<b>III - Le pilotage budgétaire</b> .....	<b>4</b>
A - Le périmètre budgétaire .....	4
B - Les outils du pilotage budgétaire .....	5
1 - Les débats d'orientation budgétaire.....	5
2 - La comptabilité des engagements .....	6
3 - La gestion pluriannuelle des investissements.....	6
C - Focus sur quelques éléments de la conduite budgétaire .....	7
1 - La fiabilité des prévisions du budget principal .....	7
2 - Le contrôle des régies .....	8
<b>IV - La fiabilité des comptes</b> .....	<b>9</b>
A - Le principe de sincérité .....	9
1 - L'inventaire des immobilisations .....	9
2 - Les immobilisations en cours.....	10
B - Le principe de prudence.....	11
1 - Les dotations aux amortissements .....	11
2 - Les dotations aux provisions pour risques.....	13
C - Le principe d'indépendance des exercices .....	14
1 - Rappel de la règle.....	14
2 - Les recettes attendues de l'exercice 2019 des concessions d'aménagement.....	14
<b>V - La situation financière</b> .....	<b>15</b>
A - L'autofinancement .....	17
1 - Le niveau d'autofinancement .....	17
2 - Les ressources .....	17
3 - Les charges .....	17
4 - L'impact de la crise sanitaire .....	18
B - L'investissement et son financement .....	18
1 - Le volume et la nature des investissements .....	18
2 - Le financement des investissements .....	19
3 - Les perspectives d'investissement .....	20
C - La dette .....	20
1 - Le volume et la composition de la dette au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 .....	20
2 - L'évolution de la dette entre 2016 et 2020 .....	21
3 - Les charges financières .....	21
D - La trésorerie .....	21

<b>VI - La gestion des ressources humaines .....</b>	<b>23</b>
A - La mise en place d'une gestion du personnel.....	23
1 - Les lignes directrices de gestion.....	23
2 - Les bilans de la collectivité .....	24
B - Les effectifs .....	24
C - Le régime indemnitaire.....	25
1 - Le RIFSEEP .....	25
2 - La prime de fin d'année .....	25
D - Le temps de travail.....	27
1 - L'organisation du temps de travail .....	27
2 - Les heures supplémentaires.....	28
3 - L'absentéisme .....	28
<b>VII - La fonction achat et la commande publique.....</b>	<b>29</b>
A - L'organisation de la fonction achat .....	29
1 - L'organisation et les objectifs de la fonction achat.....	29
2 - La transparence des procédures d'achat.....	30
3 - Le cas de la loi EGALIM au regard des règles de la commande publique.....	30
B - Les marchés de fournitures de denrées alimentaires .....	31
1 - Le contexte du lancement des marchés de fournitures de denrées alimentaires en 2019 .....	31
2 - Le respect des principes de la commande publique .....	32
C - Focus sur deux domaines de la commande publique .....	34
1 - Un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée .....	34
2 - Les opérations d'aménagement par une SEM.....	35
<b>Annexe.....</b>	<b>38</b>

## SYNTHESE

Cherbourg-en-Cotentin est une commune nouvelle, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, forte de près de 80 000 habitants et incluse dans un espace économique porteur.

L'année 2016 a été consacrée à la mise en place des structures de la commune nouvelle rassemblant les cinq communes membres de la communauté urbaine de Cherbourg et la communauté urbaine elle-même. La période contrôlée a également été marquée par son adhésion, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à la communauté d'agglomération du Cotentin puis par l'état d'urgence sanitaire en 2020.

La chambre a constaté que la continuité des services publics avait été assurée malgré les bouleversements institutionnels rencontrés : les structures de décision fonctionnent normalement et deux directions opérationnelles ont été mutualisées avec les services de la communauté d'agglomération (pôles « ressources humaines – systèmes d'information » et « finances – administration »).

La présentation des comptes est encore loin de refléter la réalité de la situation patrimoniale de la collectivité. Plusieurs anomalies, antérieures à la création de la commune nouvelle, n'ont pas encore été corrigées, en particulier en matière de dotations aux amortissements et provisions pour risques et de recettes prévues sur les concessions d'aménagement. Le résultat s'en trouve faussé à hauteur de plus de 10 M€.

Avec un budget de l'ordre de 200 M€, la situation financière de la commune est saine. Elle repose sur un bassin économique qui lui procure des recettes fiscales substantielles. Elle profite, en outre, de l'abondance de la trésorerie des collectivités antérieures et des contrats d'emprunts souscrits avant 2016. Cependant, ses délais de paiement demeurent trop élevés (36 jours en moyenne), amenant ainsi ses fournisseurs à financer une partie de la trésorerie communale.

L'absence d'une programmation pluriannuelle et surtout les taux médiocres de réalisation des projets d'investissement votés contribuent à expliquer le faible niveau des dépenses d'équipement entre 2016 et 2020 au regard des marges de manœuvre financières de la commune. L'évolution de ses produits et charges lui permet en effet de dégager un autofinancement conséquent, tandis que la dette a connu une forte baisse, liée au transfert de compétences à la communauté d'agglomération.

Le bureau municipal a adopté – pour les années 2021 à 2026 et, en particulier, la réhabilitation de son patrimoine – un plan pluriannuel d'investissement avec une gestion en autorisations de programme/crédits de paiement des principales opérations envisagées. La qualité de la prévision budgétaire pourrait être ainsi sensiblement améliorée et le programme d'investissement plus ambitieux apparaître comme réaliste.

En matière de ressources humaines, la commune a revu, en novembre 2021, la répartition du temps de travail afin de se conformer à la durée légale de 1 607 heures. Elle a également instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), tout en maintenant le versement d'une prime de fin d'année, sans base légale, pour un coût annuel de 1,3 M€.

Enfin, la fonction achat, examinée au travers de l'approvisionnement en denrées alimentaires des cantines scolaires, est marquée par des irrégularités de procédure qui appellent des mesures de remise en ordre.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

1. Tenir une comptabilité d'engagement permettant d'améliorer la qualité de l'information délivrée au conseil municipal en matière de restes à réaliser et sur la prévision des dépenses d'investissement ;
2. développer la programmation pluriannuelle des investissements et la gestion en autorisations de programme/crédits de paiement des principales opérations envisagées.

## **OBLIGATIONS DE FAIRE**

3. Établir un inventaire des immobilisations et vérifier sa concordance avec l'état de l'actif (instruction budgétaire et comptable M14) ;
4. constater comptablement l'achèvement des travaux pour permettre l'amortissement des immobilisations mises en service (instruction budgétaire et comptable M14) ;
5. raccourcir les procédures de mandatement des factures afin de ramener les délais de paiement des fournisseurs dans les limites prévues par la loi et procéder, en cas contraire, au règlement des intérêts moratoires dus (articles L. 2192-10 à L. 2192-14 et R. 2192-10 à R. 2192-36 du code de la commande publique) ;
6. mettre fin au paiement de la prime de fin d'année (article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, coût annuel : 1,3 M€).

## **I - RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Cherbourg-en-Cotentin à partir de l'année 2016. Par lettre en date du 10 mai 2021, le président de la chambre en a informé le maire, M. Benoît Arrivé.

Le contrôle a été conduit selon les axes suivants : le pilotage budgétaire, la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines et la commande publique. L'instruction s'est déroulée selon une méthodologie (réponses à des questionnaires, entretiens avec les services) à laquelle les services municipaux ont – en dépit de la situation sanitaire – apporté une collaboration active et de très bonne qualité.

L'entretien de fin de contrôle de l'ordonnateur avec les rapporteurs a eu lieu le 30 septembre 2021, en présence du contre-rapporteur.

Lors de sa séance du 16 novembre 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises à l'ordonnateur, et pour les parties qui la concernaient, à la SHEMA.

Après avoir pris connaissance des réponses qui lui avaient été adressées et avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 7 avril 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse du maire, devra être communiqué au conseil municipal lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

## **II - PRESENTATION DE LA COMMUNE**

### **A - Le profil de la commune**

La nouvelle délimitation des régions<sup>1</sup>, la concurrence entre les territoires et l'effort demandé aux collectivités territoriales de participer à la réduction des déficits publics ont, notamment, amené les élus de la communauté urbaine de Cherbourg et de ses cinq communes membres à créer une commune nouvelle, au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Avec près de 80 000 habitants, Cherbourg-en-Cotentin est depuis lors la quatrième ville la plus peuplée de Normandie derrière Le Havre, Rouen et Caen et devant Evreux. Elle est, de loin, la première de la Manche, devant Saint-Lô (19 024 habitants), siège de la préfecture.

La population dans ce nouveau périmètre est en déclin depuis 1990. En particulier, le nombre des départs est supérieur au nombre des nouveaux arrivants. Les dernières estimations démographiques, qui doivent être confirmées, semblent néanmoins témoigner d'une stabilisation.

Ville-centre d'une intercommunalité très étendue, Cherbourg-en-Cotentin est un pôle d'emploi pour le territoire du Cotentin<sup>2</sup>, avec une forte représentation de l'emploi industriel lié, notamment, à l'industrie navale.

Le revenu médian de la population cherbourgeoise s'élève à 21 600 €, contre 21 575 € pour les communes de la France métropolitaine peuplées de 75 000 à 100 000 habitants. Au sein de la zone d'emploi de Cherbourg, qui englobe le territoire de la communauté d'agglomération du Cotentin, de la communauté de communes de la Baie du Cotentin et d'une partie de la communauté de communes Côte Ouest centre Manche, le taux de chômage atteint 5,8 % au troisième trimestre 2021, soit deux points de moins que le niveau national (France métropolitaine). Il est cependant à noter que 11,5 % de la population cherbourgeoise vit dans un des trois quartiers prioritaires, où le taux de pauvreté moyen atteint 39,5 %.

La commune nouvelle Cherbourg-en-Cotentin a rejoint, le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la communauté d'agglomération du Cotentin, qui regroupe 129 communes et 179 500 habitants.

### **B - L'administration de la commune**

#### **1 - Le fonctionnement de la commune**

Depuis les élections municipales de 2020, le conseil municipal de la commune nouvelle compte 55 membres (contre 163 auparavant). C'est dans ce cadre que le maire, cinq maires délégués et 15 adjoints au maire ont été élus, lors de la séance du 5 juillet 2020.

En 2020, le budget consolidé de la commune<sup>3</sup> atteint 199 M€.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>2</sup> Parmi les 15 200 emplois localisés à Cherbourg, 61 % seulement sont occupés par des habitants de la commune.

<sup>3</sup> D'après la présentation consolidée du budget primitif et des budgets annexes (après la neutralisation des flux réciproques) du compte administratif constatant les recettes encaissées et les restes à réaliser.

Le premier poste de dépenses concerne les services généraux et l'administration locale avec, notamment, l'entretien des bâtiments communaux (dont l'hôtel de ville).

Le deuxième poste de dépenses se rapporte à l'aménagement, aux services urbains et à l'environnement. Leur part (tout comme celle de l'action économique) s'est restreinte avec le transfert des compétences à la communauté d'agglomération.

## 2 - Les services communaux

Sous l'autorité du directeur général des services, l'administration de la commune nouvelle est répartie en sept pôles : « Système d'information et ressources humaines », « Finances et administration », « Patrimoine et cadre de vie », « Proximité et citoyenneté », « Cohésion sociale », « Culture », « Attractivité et urbanisme ». Les agents des deux premiers pôles sont mutualisés avec la communauté d'agglomération du Cotentin.

Cette organisation, mise en place en 2021, est le fruit de cinq années de recomposition des services consécutive à la fusion. A titre d'exemple, la commune nouvelle comptait 14 directeurs généraux adjoints en 2016 et 13 en 2020. Ce nombre a été réduit à sept en 2021, après, notamment, la suppression des emplois de directeurs-adjoints sur le territoire des communes déléguées.

Malgré ce début de rationalisation, le nombre total d'emplois fonctionnels est encore particulièrement élevé, si l'on considère qu'il s'établit, en moyenne, à 4,2 pour les communes de plus de 40 000 habitants<sup>4</sup>.

## III - LE PILOTAGE BUDGETAIRE

### A - Le périmètre budgétaire

La commune nouvelle disposait, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, d'un budget principal et de 14 budgets annexes. Huit de ces budgets annexes – liés à l'exercice de compétences transférées – ont rejoint le périmètre budgétaire de la communauté d'agglomération lors de sa création, le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En 2020, le budget principal concentre près de 98 % des recettes de fonctionnement. Le seul budget annexe présentant des volumes financiers significatifs est celui du port de plaisance (2,5 M€ de recettes de fonctionnement).

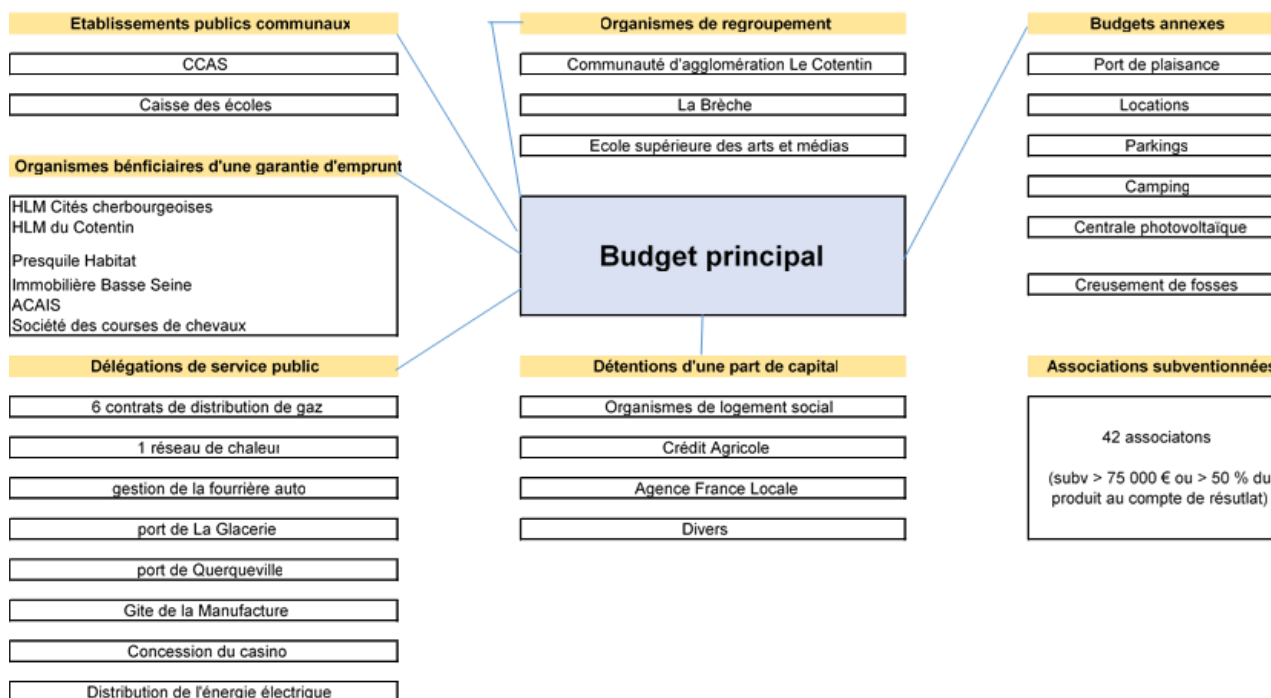
Différentes structures externes gravitent autour du budget communal (principal et annexes) :

- des établissements publics communaux rattachés à la commune : centre communal d'action sociale (CCAS) et caisse des écoles ;
- des associations subventionnées, dont certaines dépendent très étroitement de l'appui (financier ou en nature) de la collectivité ;
- des entreprises cocontractantes, dans le cadre de délégations de service public ;
- des organismes qui bénéficient de garanties d'emprunt de la commune. Fin 2020, ces garanties couvrent un capital restant dû de 184 M€ et bénéficient aux bailleurs sociaux.

---

<sup>4</sup> Source : CNFPT, étude « Emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales ». Au 31 décembre 2017, le CNFPT estime, par extrapolation des résultats de l'échantillon, à 763 le nombre de DGA à répartir dans les 182 communes de plus de 40 000 habitants.

Graphique n° 1 : La cartographie budgétaire de Cherbourg-en-Cotentin en 2020



Source : compte administratif 2020

## B - Les outils du pilotage budgétaire

### 1 - Les débats d'orientation budgétaire

La chambre a procédé à l'analyse des rapports sur les orientations budgétaires pour les exercices 2016 à 2021 à la lumière des exigences de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Concernant les opérations d'investissement, seuls y figuraient les projets inscrits au budget primitif. Les élus n'étaient donc pas informés sur l'avancement des opérations pluriannuelles votées lors des exercices précédents. Le rapport d'orientation budgétaire 2022 intègre désormais l'ensemble des opérations en cours, gérées en autorisations de programme (AP) / crédits de paiement (CP)<sup>5</sup>.

La chambre invite la commune à poursuivre l'amélioration de la qualité de l'information délivrée à l'assemblée délibérante et aux citoyens, notamment en faisant état de l'ensemble des engagements pluriannuels, qu'ils soient ou non gérés en AP/CP.

<sup>5</sup> Cf. article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales et instruction budgétaire et comptable M14, applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif :

- les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées ;
- les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.



## 2 - La comptabilité des engagements

La comptabilité des engagements tenue par la commune ne présente pas les garanties de fiabilité attendues par la règle posée à l'article L. 2342-1 du CGCT et précisée par l'arrêté interministériel du 26 avril 1996.

En effet, la direction des ressources humaines, si elle exerce un suivi mensuel des dépenses composant la masse salariale, ne tient pas une comptabilité de cette catégorie de dépenses engagées dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait part à la chambre de son intention de prendre contact avec l'éditeur du logiciel de gestion des ressources humaines afin d'étudier les solutions permettant de satisfaire à cette exigence.

S'agissant des autres dépenses, la commune envisage de modifier ses procédures en saisissant désormais la date de l'engagement juridique dans le logiciel de gestion financière, ce qui permettra de contrôler automatiquement la date d'engagement, qui doit être antérieure au 31 décembre pour que les dépenses concernées soient considérées comme des restes à réaliser.

En ce qui concerne plus particulièrement les restes à réaliser de la section d'investissement, cette vérification est importante pour distinguer si une dépense relève ou non d'une obligation née lors de l'exercice clos. En effet, seules les dépenses engagées non mandatées peuvent prendre l'appellation de restes à réaliser (les autres constituant de simples reports).

## 3 - La gestion pluriannuelle des investissements

La programmation pluriannuelle des investissements a été adoptée par le bureau municipal en juin 2021, soit plus de cinq années après la création de la commune nouvelle.

L'objectif est de réaliser 210 M€ d'investissement au cours du mandat, soit jusqu'en 2026. La programmation actuelle conduit à un dépassement de cet objectif de plus de 37 M€, rendant nécessaires des arbitrages.

La chambre recommande à la collectivité de faire valider par son conseil municipal ce document, qui – bien que non obligatoire – constitue la déclinaison opérationnelle de ses orientations stratégiques en matière d'opérations d'équipement et pourrait contribuer à améliorer l'exécution du budget : seuls 40,8 % des crédits de paiement ouverts entre 2016 et 2020<sup>6</sup> ont été consommés.

Par ailleurs, au cours de la même période, 21 opérations d'investissement faisaient, d'après les comptes administratifs, l'objet d'une autorisation de programme. Parmi elles, trois n'ont donné lieu à aucune ouverture de crédits de paiement au cours de la période.

Ces dernières font partie des douze opérations qui ont été clôturées par délibération du 4 avril 2017, en raison d'un montant ou d'une durée des travaux considérés par la commune comme inadaptés à une gestion de ce type.

Pourtant, l'une d'entre elles (création du « pôle Guéroutl »), réalisée sur le territoire de la commune déléguée d'Equedreville-Hainneville, représentait un programme pluriannuel conséquent (4 M€).

---

<sup>6</sup> Il s'agit du cumul des crédits ouverts tels qu'ils figurent dans l'annexe B2.1 des comptes administratifs et non pas du montant figurant dans les délibérations, prises les années ultérieures, d'actualisation rétroactive de ces crédits.

La chambre recommande à la commune d'améliorer la qualité de la prévision budgétaire des crédits de paiement alloués dans le cadre des opérations pluriannuelles gérées en AP/CP.

## C - Focus sur quelques éléments de la conduite budgétaire

### 1 - La fiabilité des prévisions du budget principal

En moyenne sur la période 2016-2020, le taux de réalisation<sup>7</sup> des dépenses de fonctionnement se situe à 95,8 % mais se dégrade en 2020. Il passe de 97,4 % en 2019 à 93,5 % en 2020. Tous les crédits n'étant pas consommés, il en résulte des annulations qui s'élèvent chaque année, en moyenne, à 5,8 M€ (8,9 M€ en 2020).

Pour les dépenses d'investissement, le taux de consommation des crédits, après une sensible amélioration entre 2016 et 2018, est retombé en 2019 et 2020 pour n'atteindre que 65,9 % en 2020, en raison notamment de la crise sanitaire.

Le taux de réalisation des recettes réelles d'investissement est, lui aussi, assez faible. Sur la période, il s'élève, en moyenne, à 76,2 %. Le conseil municipal adopte, en particulier, des budgets primitifs qui incluent des volumes d'emprunt conséquents pour financer des dépenses d'investissement surévaluées.

Ces emprunts « d'équilibre » prévisionnels, inscrits au budget primitif, sont ajustés tout au long de l'année et – notamment, une fois les comptes de gestion et administratif adoptés – lors de la reprise des résultats au budget supplémentaire. Il en résulte des écarts systématiques et très significatifs (de plus de 130 M€) entre les emprunts prévus et les emprunts souscrits.

**Tableau n° 1 : Nouveaux emprunts prévus et encaissés (budget principal)**

	Montant prévu au BP	Montant encaissé au CA
2016	24 829 947 €	2 265 000 €
2017	24 485 914 €	4 363 134 €
2018	32 247 444 €	2 900 000 €
2019	29 891 282 €	3 045 334 €
2020	36 911 545 €	3 504 168 €
<b>Total</b>	<b>148 366 132 €</b>	<b>16 077 636 €</b>

Source : budgets primitifs et comptes administratif du budget principal

Les restes à réaliser (qui concernent uniquement la section d'investissement) sont également conséquents, à hauteur de 24,8 M€ en dépenses et 12,4 M€ en recettes en moyenne.

En particulier, les restes à réaliser de l'exercice précédent, connus au moment de l'élaboration du budget primitif, ne sont pas intégrés dans la prévision budgétaire, ce qui prive le conseil municipal d'une information sur les engagements pris et à honorer durant l'exercice, avant de se prononcer sur les opérations nouvelles.

<sup>7</sup> Le taux de réalisation est égal à la part des crédits consommés, y compris les restes à réaliser, dans les crédits ouverts hors dépenses imprévues et virements entre sections.

**Tableau n° 2 : Prévisions des dépenses réelles d'investissement**

Année	Budget primitif	Décisions modificatives		Total prévisions
		Ensemble	Dont restes à réaliser	
2016	49 330 658	31 139 296	19 352 845	80 469 954
2017	47 872 448	25 449 326	27 703 758	73 321 774
2018	54 391 317	42 449 106	37 854 634	96 840 423
2019	51 305 261	44 081 620	20 418 632	95 386 881
2020	57 035 030	23 299 303	18 622 905	80 334 333

Source : CRC Normandie d'après les comptes administratifs et de gestion du budget principal

C'est seulement au moment du vote du budget supplémentaire (au cours du premier semestre de l'exercice) que l'organe délibérant acquiert la connaissance complète des dépenses envisagées en matière d'investissement

La chambre recommande à la commune de donner au budget primitif sa vocation de document réellement prévisionnel pour l'année considérée, en fiabilisant l'évaluation des dépenses de fonctionnement et surtout celle des dépenses et recettes d'investissement sur la base des informations de sa comptabilité d'engagement.

## 2 - Le contrôle des régies

La commune compte 92 régies (66 régies de recettes, 24 régies d'avances et deux régies mixtes).

Les versements des régisseurs de recettes atteignent 6,7 M€ en moyenne par an. En 2020, la régie de recettes la plus importante est celle du port de plaisance, avec près de 2,3 M€ de recettes. En dehors de celle-ci, 60 régies de recettes ont fait l'objet de virements à la trésorerie mais avec des montants très disparates : la moitié d'entre elles ont versé moins de 9 000 € (et dix, moins de 830 €), alors que douze ont versé plus de 100 000 €.

Exception faite des vérifications réalisées à l'occasion des changements de régisseur, la trésorerie effectue le contrôle des régies :

- pour celles à enjeu (plus de 100 000 € de dépôts), selon un rythme quadriennal ;
- pour les autres, tous les six ans.

Le fonctionnement des régies constituant une zone de risques identifiée, la chambre invite la commune à poursuivre ses efforts<sup>8</sup> pour en réduire le nombre en supprimant les régies qui n'ont plus d'utilité et en regroupant celles qui connaissent des mouvements financiers de faible ampleur. Elle lui recommande également d'en assurer un contrôle plus régulier, en lien avec le comptable public.

<sup>8</sup> À l'image des 22 régies qui ont été supprimées entre 2016 et 2020 et des six régies supplémentaires supprimées depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020.

## IV - LA FIABILITE DES COMPTES

La chambre a examiné la fiabilité des comptes de l'exercice 2019 au regard de trois principes comptables : sincérité, prudence et indépendance des exercices. Elle en déduit que les anomalies comptables détectées affectent sensiblement le résultat global de l'exercice arrêté par le conseil municipal.

### A - Le principe de sincérité

Le principe comptable de sincérité exige l'application des règles et procédures en fonction de la connaissance que les responsables ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés.

#### 1 - L'inventaire des immobilisations

Une bonne connaissance de son patrimoine serait de nature à permettre à la commune de mettre en œuvre et d'améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale, en termes de pilotage et de prévisions budgétaires à long terme<sup>9</sup>. La fiabilité du bilan contribue à maîtriser les risques financiers et garantit la qualité de l'information des élus comme des tiers.

À cette fin, l'organisation de la chaîne comptable des collectivités territoriales et de leurs établissements publics distingue le rôle de deux acteurs :

- l'ordonnateur chargé de la tenue d'un inventaire physique recensant et identifiant tous les biens communaux, ainsi que d'un inventaire comptable ;
- le comptable public, qui tient l'état de l'actif.

Inventaire et état de l'actif doivent contenir des informations concordantes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire participe en effet directement à la fiabilisation du bilan de la collectivité, les biens immobilisés y représentant le plus souvent une part importante. De même, seul un inventaire fiable des biens intégrés à l'actif garantit la sincérité des amortissements réalisés<sup>10</sup>, donc du résultat, et *in fine* de l'équilibre budgétaire lui-même.

#### a - Le constat général

Lors de la création de la commune nouvelle, l'état de l'actif a été constitué par simple agrégation – sans vérification particulière – des données connues des systèmes d'information financiers des cinq communes déléguées et de la communauté urbaine.

La désignation du bien y est parfois imprécise : elle indique simplement un numéro de facture ou de mandat. Dans ces conditions, si l'état de l'actif permet d'avoir une estimation des valeurs brutes et nettes des immobilisations, il ne constitue pas un outil de connaissance du patrimoine.

Le tableau ci-après récapitule les comptes d'immobilisations dont l'intitulé est imprécis au sein de l'état de l'actif 2019, pour un montant total s'élevant à 1,4 M€.

---

<sup>9</sup> Constructions, démolitions, acquisitions, cessions, entretien, fixation des loyers et des charges, etc.

<sup>10</sup> Que pourrait altérer une minoration de la charge d'amortissement ou l'absence de constatation de plus ou moins-values lors des sorties ou mises au rebut d'éléments d'actif.

**Tableau n° 3 : Immobilisations imprécises de l'état de l'actif de 2019**

Compte	Intitulé	Montant
202 et 23031	Frais de réalisation de documents d'urbanisme et frais d'études	404 090,42 €
2111	Terrains nus	215 918,78 €
21	Terrains bâtis	489 180,29 €
2128	Autres agencements	23 718,81 €
21318	Autres bâtiments publics	330 300,54 €
<b>Total :</b>		<b>1 463 208,84 €</b>

Source : état de l'actif 2019

La chambre rappelle que l'état de l'actif est établi par le comptable public, sur la base des éléments d'information que lui fournit l'ordonnateur.

Du côté de l'ordonnateur, plusieurs documents répondent à la terminologie d'inventaire de son patrimoine. Ils concernent les bâtiments (document appelé « référentiel des lieux »), les véhicules et les matériels roulants, la voirie (pour laquelle un diagnostic a été établi en 2015), les espaces verts et les aires de jeux.

Cependant, les cinq inventaires précités ne peuvent pas faire office d'inventaire patrimonial pour la commune, et ce pour deux raisons :

- les valeurs brute et nette de chaque immobilisation reprise à l'inventaire ne correspondent pas aux éléments repris à l'état de l'actif du comptable public. En l'absence de données financières dans l'inventaire physique, il apparaît impossible de faire un rapprochement comptable entre ces deux documents qui doivent pourtant coïncider ;
- certains éléments du patrimoine ne font l'objet d'aucun recensement, ce qui interdit de fait une identification commune par l'état de l'actif et l'inventaire.

b - Un constat ponctuel sur les immobilisations incorporelles du système d'information

L'inventaire des logiciels détenus par la collectivité, immobilisations incorporelles affectées à la direction des systèmes d'information, comprend seulement des intitulés de logiciels par famille de produits, l'année de la version et le nombre de licences acquises.

Ce document ne permet pas de connaître le coût de ces immobilisations incorporelles, tant en valeur brute (coût d'achat) qu'en valeur nette (après dotations aux amortissements).

Cette pratique ne permet donc pas à la collectivité de mener une réelle gestion patrimoniale de ses immobilisations incorporelles.

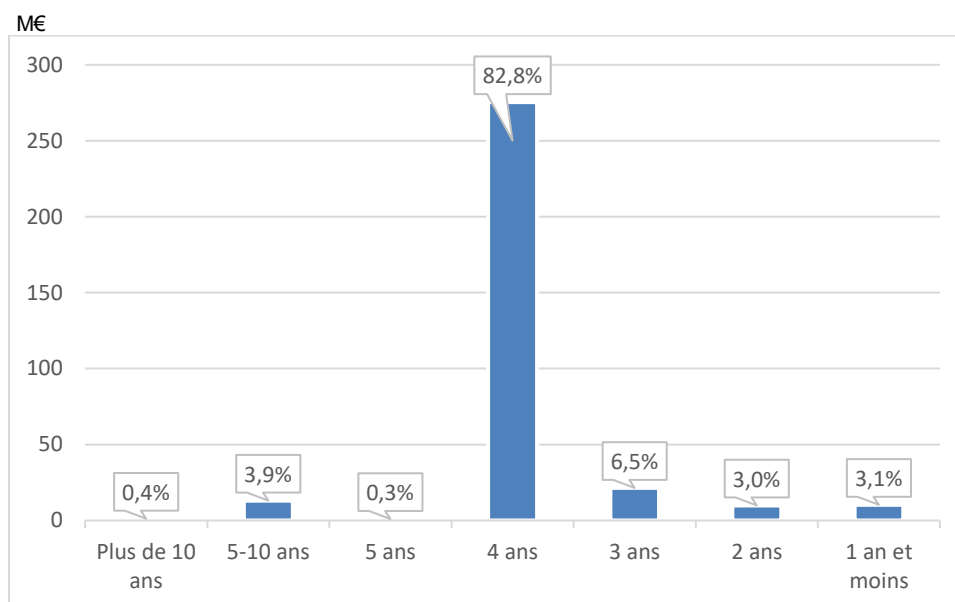
2 - Les immobilisations en cours

Selon l'instruction comptable M14, les opérations de travaux en cours sont enregistrées au compte 23 « immobilisations en cours ». Lorsque les immobilisations sont mises en service, elles doivent être intégrées aux comptes d'immobilisations correspondants (20 « immobilisations incorporelles » ou 21 « immobilisations corporelles »). Cette intégration déclenche le calcul des dotations aux amortissements, lesquelles commencent dès l'exercice de l'année N+1.

Au 31 décembre 2020, d'après l'état de l'actif, la commune nouvelle détenait 360 M€ d'immobilisations en cours, soit 37,7 % de l'ensemble de ses immobilisations corporelles, achevées ou en cours.

4,6 % des immobilisations en cours, d'une valeur comptable nette de 15,3 M€, datent de cinq ans ou plus. Par ailleurs, la quasi-totalité des immobilisations présentées comme en cours datent de quatre ans et résultent en fait de l'intégration de travaux présents dans les comptes des six organismes fusionnés au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ces inscriptions n'ont pas encore été apurées.

**Graphique n° 2 : Ancienneté des immobilisations en cours du budget principal**



Source : CRC d'après l'état de l'actif du budget principal au 31/12/2019

L'ordonnateur s'est engagé à constater comptablement l'achèvement des travaux conformément à la recommandation de la chambre.

## **B - Le principe de prudence**

Le principe comptable de prudence est défini comme l'appréciation raisonnable des faits afin d'éviter le risque de transfert sur l'avenir d'incertitudes présentes, susceptibles de grever le patrimoine ou l'équilibre de gestion. Ce principe se décline pour deux types de charges, les dotations aux amortissements des immobilisations et les dotations aux provisions.

### **1 - Les dotations aux amortissements**

L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause.

La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que l'amortissement d'une immobilisation commence à la date de sa mise en service (avec application, le cas échéant, d'un *pro rata temporis*).

Dès lors que l'état de l'actif du comptable public ne concorde pas avec l'inventaire tenu par l'ordonnateur, il n'est pas surprenant de constater que des immobilisations n'aient pas été amorties.

a - L'amortissement des logiciels informatiques

Au compte 2051 « Concessions et droits similaires », 13 biens acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, devant être amortis sur deux ou quatre ans, n'avaient pas été amortis totalement au 31 décembre 2019. Certains sont datés de l'année 1900, sans doute pour des raisons d'ignorance de la date réelle de leur acquisition.

La valeur nette comptable totale de ces 13 biens s'élève à 139 208 €, somme qui correspond au retard de leur amortissement.

Ces données sont issues de l'état de l'actif du comptable qui, selon l'ordonnateur, diffèrent de l'inventaire comptable qu'il détient. Cette contradiction renforce la nécessité d'un rapprochement entre les deux sources d'information, notamment pour s'assurer de la conformité des amortissements.

b - Les immeubles de rapport

Aucun des biens repris au compte 2132 « Immeubles de rapport », n'a fait l'objet d'un quelconque amortissement (36 lignes à l'état de l'actif). Le retard d'amortissement s'élève à la somme de 1,9 M€.

La chambre note que l'intitulé des immobilisations est imprécis car il ne permet pas de distinguer les biens amortissables (car productifs de revenus) de ceux affectés – directement ou indirectement – à l'usage du public ou à un service public administratif (ce qui les exonérerait de tout amortissement). Elle a donc considéré que l'ensemble de ces immobilisations correspondait effectivement à des biens productifs de revenus (donc en théorie amortissables).

c - Le matériel de bureau et le matériel informatique

A l'état de l'actif de 2019, figure une seule ligne comptable relative au matériel de bureau et au matériel informatique. La date d'acquisition retenue (le 3 mars 2016) correspond, en fait, à celle de l'intégration pour leur valeur globale de l'ensemble des matériels répertoriés à l'état de l'actif.

La valeur d'achat s'élève à 3 726 024 €, amortissable en une seule année. La valeur nette comptable devrait donc s'établir à zéro et non – comme constaté – à 2 158 562 € (après des amortissements opérés à hauteur de 1 567 462 €). Le montant de l'anomalie comptable est égal à la valeur nette comptable résiduelle (soit 2 158 561 €).

d - Les immobilisations mises en concession ou en affermage

La commune a enregistré deux anciennes subventions relatives à une voie ferrée, datées de 1899 et 1990, d'une valeur totale de 333 063 € et amortissables en quinze ans, au compte 2418 « Immobilisations mises en concession ou en affermage ».

Aucun amortissement n'a été opéré. L'insuffisance d'amortissement s'établit donc à hauteur du montant initialement inscrit.

e - Autre matériel et outillage d'incendie et de défense civile

La commune a enregistré au compte 21568 « Autre matériel et outillage d'incendie et de défense civile » la création d'un réservoir (château d'eau) d'une valeur de 1 453 880 €, acquis – semble-t-il – le 2 mars 2016. La durée d'amortissement est de dix ans, mais aucune dotation n'a été faite depuis cette date.

Aussi, entre 2016 et 2019, quatre dotations de 145 388 € auraient dû être comptabilisées, soit un retard total d'amortissement de 581 552 €.

Au total, sur la base de quelques comptes d'immobilisations, la collectivité connaît un retard d'amortissement de ses immobilisations qui est, au minimum, de 5,4 M€ (ce chiffre n'incluant pas les travaux amortissables en cours, dont l'achèvement n'a pas été constaté comptablement).

**Tableau n° 4 : Tableau récapitulatif des dotations aux amortissements insuffisantes**

Compte	Intitulé	Montant des dotations insuffisantes
202	Frais de réalisation de documents d'urbanisme	259 922 €
2051	Logiciel informatique	139 208 €
2152	Immeubles de rapport	1 986 372 €
2183	Matériel de bureau et matériel informatique	2 158 561 €
2418	Immobilisations mises en concession ou en affermage	333 063 €
21568	Autre matériel et outillage d'incendie	581 552 €
	<b>Total</b>	<b>5 458 678 €</b>

Source : CRC Normandie d'après l'état de l'actif au 31 décembre 2019

La chambre recommande donc à la commune de procéder, en lien avec le comptable public, à un examen complet de ses immobilisations non amorties alors qu'elles auraient dû l'être.

La collectivité s'est engagée à poursuivre le travail de mise en concordance avec le comptable public afin de procéder aux intégrations et aux amortissements nécessaires.

## 2 - Les dotations aux provisions pour risques

L'article L. 2321-1 du CGCT rattache les dotations aux provisions à la catégorie des dépenses obligatoires des communes.

### a - Les risques contentieux

Les provisions pour risques contentieux n'appellent pas d'observation en l'absence d'instance pendante devant un tribunal.

### b - Les risques de recouvrement des créances

Au 31 décembre 2019, l'état des restes à recouvrer fait référence à 14 716 titres, pour un montant total de 5,4 M€. Parmi eux, 2 207 créances, qui totalisent près de 227 000 €, datent de plus de quatre ans et pourraient être atteintes par la prescription de l'action en recouvrement. Un examen de ces créances anciennes, en lien avec le comptable public, pourrait conduire à l'apurement des comptes de tiers concernés par voie d'admission en non-valeur.

La commune a provisionné pour 1,1 M€ afin de couvrir le risque d'irrecouvrabilité des créances. Cette somme représente plus de 20 % des créances et dépasse le montant des dettes des redevables en phase contentieuse. Le risque semble donc largement couvert.



Il n'en demeure pas moins que ladite provision est une charge surévaluée d'un montant significatif<sup>11</sup>, soit 3,9 fois plus que le strict besoin de couvrir les créances non recouvrées depuis plus de quatre ans.

En 2021, la commune a repris des provisions pour un montant total de 257 831 €.

### **C - Le principe d'indépendance des exercices**

En vertu du principe d'annualité budgétaire, le compte administratif doit recenser de façon exhaustive les charges et les produits qui se rattachent à l'exercice.

Ces opérations ne soulèvent pas d'observations, s'agissant des charges et des produits de la section de fonctionnement (procédure de rattachement), contrairement à celles effectuées au sein de la section d'investissement (restes à réaliser).

#### **1 - Rappel de la règle**

En application des dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT :

- les dépenses engagées non mandatées au 31 décembre sont enregistrées comme des charges de l'exercice (restes à réaliser en dépenses). Il s'agit, le plus souvent, de marchés signés et qui, avec ou sans début d'exécution, n'ont pas donné lieu à l'émission d'un mandat de paiement, ou de bons de commande qui, eux aussi, n'ont pas été suivis de mandatement ;
- les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre figurent en produits (restes à réaliser en recettes). La justification de ces recettes résulte, le plus souvent, d'arrêtés attributifs de subvention ou de lettres d'un établissement bancaire s'engageant à verser une ressource financière à la collectivité sous forme d'emprunt.

La tenue d'un état des restes à réaliser participe de la bonne information de l'assemblée délibérante sur les engagements pris par la collectivité.

La gestion du budget d'investissement en AP/CP, qui permet des engagements pluriannuels, ne dispense pas la collectivité de l'obligation d'inscrire des restes à réaliser.

Au cas particulier, les restes à réaliser issus des comptes arrêtés des organismes aux droits desquels la commune nouvelle est venue auraient dû être repris dans son premier budget primitif.

#### **2 - Les recettes attendues de l'exercice 2019 des concessions d'aménagement**

Chaque année, lors de l'arrêté des comptes, la commune présente des restes à réaliser imputés au compte 27 « Autres immobilisations financières ».

Par exemple, le compte administratif 2019 fait apparaître sur ce compte 27 la somme de 5 725 000 €, chiffre qui concerne le seul compte 2764 « *Créances sur personnes de droit privé* », et plus précisément les montants à percevoir de la SEM Normandie Aménagement au titre des deux opérations en cours<sup>12</sup>.

Les contrats de convention prévoient en effet la possibilité d'octroyer au concessionnaire des avances de trésorerie, qui ont vocation à être remboursées au fur et à mesure des cessions de parcelles. Chaque année, le concessionnaire adresse à la commune des comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC) dans lesquels il est censé présenter les

---

<sup>11</sup> 1 104 356 € - 227 000 € = 877 356 €.

<sup>12</sup> « Les Jardins de l'Agora » et « Grimesnil ».

remboursements effectués (cessions effectuées) et prévisionnels (cessions envisagées), le rythme de ces flux étant lié au rythme de commercialisation.

Or, au cours de la période contrôlée (excepté en 2018), aucun remboursement n'a eu lieu et ceux envisagés ont été reportés à la dernière année du contrat de concession, soit en 2023. Les sommes en cause ne constituent donc pas des recettes certaines à hauteur de 5 725 000 € et ne sauraient figurer, en application du CGCT, dans les restes à réaliser.

En réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les engagements de recettes liées aux avances à la SEM Normandie Aménagement avaient été soldés et n'avaient pas fait l'objet d'un report sur l'exercice 2022.

\*

L'ensemble de ces constats amène la chambre à considérer que la fiabilité des comptes n'est pas assurée en raison des anomalies constatées en matière de dotations aux amortissements, pour provisions et risques, et de recettes prévues sur les concessions d'aménagement.

Le tableau repris en annexe récapitule l'ensemble des anomalies identifiées au regard des trois principes comptables en ce qu'elles affectent (ou non) le résultat global.

La chambre en évalue l'impact sur le résultat global : au lieu de faire apparaître, au titre de l'exercice 2019, un résultat excédentaire de 16,8 M€, le conseil municipal aurait dû arrêter un montant de 6,5 M€, après correction des anomalies relevées pour ce seul exercice.

La chambre recommande à la collectivité de se rapprocher des services de la direction départementale des finances publiques afin d'accentuer la collaboration nécessaire à la mise en œuvre des actions requises pour rétablir la fiabilité de ses comptes.

## **V - LA SITUATION FINANCIERE**

Début 2016, la commune nouvelle a hérité d'une situation financière confortable.

Tous budgets confondus, l'ensemble, composé des cinq communes désormais déléguées et de la communauté urbaine, dégageait une épargne brute à hauteur de 15 % de ses produits de gestion. De plus, l'encours de dette demeurait peu élevé (avec une capacité de désendettement n'excédant pas quatre ans) et la trésorerie nette atteignait 24,8 M€.

**Tableau n° 5 : Indicateurs financiers au moment de la fusion**

	2015						
	Cherbourg-Octeville	Equeurdreville-Hainneville	La Glacerie	Querqueville	Tourlaville	C.U.C.	Ensemble
Nombre d'habitants	38 528	17 974	5 832	5 243	16 394	83 971	83 971
Produits de gestion par habitant	1 598 €	1 069 €	983 €	781 €	1 007 €	990 €	2 266 €
<i>Dont DGF par habitant</i>	500 €	397 €	185 €	198 €	274 €	126 €	519 €
Charges de gestion par habitant	1 384 €	954 €	934 €	719 €	909 €	674 €	1 801 €
<i>Dont charges à caractère général</i>	270 €	250 €	267 €	204 €	202 €	196 €	444 €
<i>Dont charges de personnel</i>	889 €	618 €	538 €	371 €	591 €	402 €	1 118 €
CAF brute/Produits de gestion	12,5 %	12,7 %	4,2 %	7,2 %	9,5 %	19,9 %	15,1 %
Dépense d'investissement/habitant	293 €	118 €	125 €	182 €	115 €	217 €	419 €
Dépense d'investissement/Financement propre disponible	139,5 %	78,1 %	218,8 %	178,4 %	73,7 %	106,2 %	112,1 %
Encours de dette au 31/12 par habitant	529 €	360 €	404 €	162 €	199 €	782 €	1 179 €
Capacité de désendettement en année	2,6	2,6	9,9	2,9	2,1	4,0	3,4
Trésorerie nette au 31/12	8,3 M€	4,1 M€	1,9 M€	0,8 M€	1,7 M€	8,0 M€	24,8 M€
<i>dont contribution du budget principal à la trésorerie nette</i>	89,2 %	96,5 %	105,0 %	100,0 %	100,0 %	157,5 %	114,7 %

Source : CRC Normandie d'après les comptes de gestion, tous budgets

Fin 2016, le maintien de la dotation globale de fonctionnement et la reconduction des taux de fiscalité, conjugués avec la maîtrise des charges, ont permis à la commune nouvelle de conserver un taux d'épargne brute élevé (14,4 % des produits de gestion).

Le niveau d'investissement a cependant chuté (- 5 M€). Pour le seul budget principal, les dépenses effectuées dans ce cadre n'atteignaient ainsi que 294 € par habitant (contre 323 € pour la strate démographique<sup>13</sup>).

Cherbourg-en-Cotentin a poursuivi une politique de désendettement et a également conforté sa trésorerie nette, pourtant déjà abondante, en dégradant le délai global de paiement aux fournisseurs, passé de 22 jours en janvier 2016 à 27 jours en décembre 2016.

La commune nouvelle a alors dû faire face, le 1<sup>er</sup> janvier 2017, aux conséquences de son adhésion à la communauté d'agglomération du Cotentin, impliquant le transfert de certains budgets annexes et d'équipements. En 2020, elle a également été confrontée à la crise sanitaire de la COVID-19.

<sup>13</sup> Communes de 75 000 à 100 000 habitants.

## A - L'autofinancement

### 1 - Le niveau d'autofinancement

Fin 2020, pour le seul budget principal, la commune dégage une capacité brute d'autofinancement de 22,7 M€, soit un taux d'épargne brute satisfaisant de 16,2 %. L'épargne brute est supérieure de près de 5 M€ à son niveau de 2016.

Pour la section de fonctionnement, la commune ne subit pas d'effet « ciseau ». À champ constant<sup>14</sup>, les produits et les charges de gestion ont baissé au même rythme depuis 2016 (- 1,6 %, en moyenne, par an).

En 2020, la capacité d'autofinancement par habitant atteint 279 €, contre 199 € pour la strate. Cette épargne brute permet de dégager un potentiel de ressources propres pour financer des investissements.

### 2 - Les ressources

Avec la création de la commune nouvelle et son intégration à la communauté d'agglomération :

- la part des ressources fiscales propres a diminué (de 47,6 % à 32,9 %) ;
- la part de la fiscalité reversée, qui inclut principalement les attributions de compensation et la dotation de solidarité communautaire, a, quant à elle, fortement augmenté (de 3 % à 21,5 %).

Au total, la part de la fiscalité totale (propre et reversée) dans les produits de gestion demeure majoritaire et a même progressé (de 50,6 % à 54,4 %).

Ce mouvement s'est accompagné d'une hausse de la part des dotations et participations (de 35,8 % à 40,5 %) et d'une baisse de la part des ressources d'exploitation (de 13,1 % à 4,9 %).

Les transferts de fiscalité à l'EPCI ont été neutralisés, tant pour les entreprises que pour les ménages, dans les attributions de compensation.

Il en va de même pour les baisses de dotations liées à l'adhésion à la communauté d'agglomération. En particulier, les bases fiscales de l'industrie nucléaire sont réparties sur l'ensemble des communes de l'intercommunalité et augmentent la richesse fiscale de chacune d'entre elles.

C'est ainsi que le potentiel fiscal par habitant de la ville de Cherbourg est passé de 779 € par habitant à 1 084 € entre 2017 et 2018. Cet indicateur intervenant dans le calcul des dotations du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), la perte pour la ville a été neutralisée par l'attribution d'une compensation d'un montant de 1,8 M€, dès 2017. Les manques à gagner pour les autres dotations de l'État ont, quant à eux, été compensés dans la dotation de solidarité communautaire.

### 3 - Les charges

La rémunération du personnel constitue la principale charge. Corrigées des remboursements des mises à disposition, les dépenses de personnel nettes des restitutions s'élèvent, en 2020, à 880 € par habitant (contre 791 € pour la strate).

---

<sup>14</sup> Hors budgets annexes transférés à la communauté d'agglomération.

Cet écart à la moyenne résulte du choix de réaliser prioritairement le service public municipal en régie directe (propreté, entretien des locaux, crèches familiales, port de plaisance, etc.) mais également du regroupement initial des agents des cinq communes déléguées et de la communauté urbaine lors de la création de la commune nouvelle ainsi que du maintien d'un nombre élevé d'emplois fonctionnels.

Les versements au centre communal d'action sociale concentrent 42 % des subventions. Ils progressent, en 2020, de près de 22 % par rapport à l'année précédente, notamment en raison de la crise sanitaire qui a engendré des dépenses supplémentaires dans le domaine des interventions sociales et de la santé.

#### 4 - L'impact de la crise sanitaire

Le budget primitif de l'exercice 2020 a été adopté par le conseil municipal le 12 février 2020, soit avant la proclamation de l'état d'urgence sanitaire. Le quasi blocage de l'économie, les mesures de protection sanitaire de la population cherbourgeoise et l'adaptation de l'activité administrative des services municipaux ont eu un impact important sur l'exécution du budget.

A la faveur des résultats financiers de l'exercice 2019, la commune a néanmoins pu faire face aux dépenses supplémentaires et aux réductions de recettes découlant de ces mesures. La commune en estime l'impact financier à 3,1 M€. La crise sanitaire aurait ainsi amputé de 11,3 % l'excédent brut de fonctionnement du budget principal en 2020.

**Tableau n° 6 : Les effets budgétaires de la crise sanitaire en 2020**

Intitulé	Montant
Dépenses de fonctionnement supplémentaires	2 360 616 €
Economies dans les dépenses de fonctionnement	-1 168 997 €
Pertes de recettes de fonctionnement	2 000 340 €
Recettes supplémentaires de fonctionnement	-120 000 €
<b>Total</b>	<b>3 071 959 €</b>

Source : CRC Normandie d'après la direction des finances de Cherbourg-en-Cotentin

## **B - L'investissement et son financement**

### 1 - Le volume et la nature des investissements

La commune a consacré 137,6 M€ à ses investissements (dépenses d'équipement et subventions versées) entre 2016 et 2020, soit 27,5 M€ en moyenne par an. A champ constant, c'est-à-dire une fois ôtées les dépenses d'investissement des budgets annexes transférés à la communauté d'agglomération, ce montant annuel moyen atteint 26,1 M€.

Les dépenses d'investissement ont connu des fluctuations importantes avec notamment, à périmètre constant, une chute de près de 7 M€ entre 2016 et 2017, la réorganisation des services techniques ayant freiné le suivi des projets, en dépit de l'existence de besoins.

Les dépenses comptabilisées dans les services généraux, essentiellement pour l'entretien des bâtiments administratifs, concentrent la part la plus importante des investissements réalisés entre 2016 et 2020, devant la voirie, les sports et la culture.

Les principales opérations effectuées entre 2016 et 2020 concernent :

- la réalisation d'un centre social (« Pôle Guérout »), 4M€ ;
- le réaménagement de deux pôles sportifs (« La Polle » et « Les Fourches »), 3,7 M€ ;
- la construction de la Maison des artistes, hébergeant le pôle national du cirque, 3,5 M€ ;
- la construction du pôle petite-enfance Agnès-Varda (situé dans le quartier des Bassins), 3 M€ ;
- la construction d'un centre de loisirs au Becquet de Tourlaville, 2,9 M€ ;
- la rénovation du café du théâtre, 2,3 M€.

Les dépenses d'investissement du budget principal ont atteint 308 € par habitant entre 2016 et 2020 (contre 363 € pour les communes de 75 000 à 100 000 habitants).

Pour les seules dépenses d'équipement, ces indicateurs s'élèvent respectivement à 280 € et 314 €. En particulier, les projets de réhabilitation d'équipements sportifs, anciens et vétustes, ont connu des retards pénalisant l'investissement durant la période.

## 2 - Le financement des investissements

Tous budgets confondus, la commune a dégagé 133,8 M€ de ressources propres entre 2016 et 2020. La capacité d'autofinancement nette (80 M€) en représente 60 %, les recettes d'investissement, plus particulièrement le FCTVA (24,6 M€) et les subventions d'investissement reçues (15,5 M€), constituant le reste. Les produits des cessions d'actifs se sont, quant à eux, élevés à 7 M€. Globalement, ils se sont situés à un niveau inférieur de 20 % aux valeurs comptables nettes.

La commune a également transféré, par délibération du 14 novembre 2018, les excédents capitalisés du budget annexe « assainissement » à la communauté d'agglomération du Cotentin (7 M€).

Au total, pour financer l'investissement et le versement des excédents capitalisés, la commune a dû combler un besoin de financement de 10,8 M€. Elle a mobilisé les emprunts « revolving » pour un montant total de 16,4 M€ et ainsi conforté son fonds de roulement, déjà abondant, de 5,6 M€.

**Tableau n° 7 : Tableau d'analyse financière (budgets consolidés)**

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur la période
Produits de gestion	186 689 234	167 256 473	145 562 047	144 141 971	143 168 299	786 818 024
- Charges de gestion	149 466 695	136 862 266	123 995 086	117 527 431	118 982 338	646 833 816
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>37 222 538</b>	<b>30 394 207</b>	<b>21 566 961</b>	<b>26 614 540</b>	<b>24 185 961</b>	<b>139 984 208</b>
+ solde des opérations financières	-1 560 424	-1 404 105	-1 099 353	-787 691	-726 268	-5 577 840
+ solde des opérations exceptionnelles	-8 785 151	-900 199	-111 659	140 307	-23 159	-9 679 862
<b>= CAF brute</b>	<b>26 876 963</b>	<b>28 089 903</b>	<b>20 355 949</b>	<b>25 967 156</b>	<b>23 436 535</b>	<b>124 726 507</b>
- Annuité en capital de la dette	10 821 761	9 259 080	8 026 672	8 403 416	8 197 267	44 708 196
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>16 055 202</b>	<b>18 830 823</b>	<b>12 329 277</b>	<b>17 563 741</b>	<b>15 239 268</b>	<b>80 018 311</b>
+ Recettes d'inv. hors emprunt	12 604 907	8 623 594	7 357 519	13 974 741	11 253 554	53 814 316
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>28 660 109</b>	<b>27 454 417</b>	<b>19 686 796</b>	<b>31 538 482</b>	<b>26 492 822</b>	<b>133 832 627</b>
- Dépenses d'investissement hors remboursement d'emprunt	30 127 677	19 973 695	29 465 862	31 703 615	26 360 094	137 630 943
+ solde des opérations pour compte de tiers	29 260	25 680	-23 305	-3 144	-43 440	-14 949
- reprise sur excédents capitalisés	19 655	0	0	7 012 344	0	7 031 999
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-1 457 963</b>	<b>7 506 402</b>	<b>-9 802 370</b>	<b>-7 180 621</b>	<b>89 288</b>	<b>-10 845 263</b>
+ nouveaux emprunts	2 409 297	4 557 137	2 900 000	3 045 334	3 504 166	16 415 934
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>951 334</b>	<b>12 063 539</b>	<b>-6 902 370</b>	<b>-4 135 287</b>	<b>3 593 454</b>	<b>5 570 671</b>

Source : CRC Normandie d'après les comptes de gestion

### 3 - Les perspectives d'investissement

La ville a établi, au cours du premier semestre 2021, un projet de programme d'investissement pour la période 2021 à 2026. Ce programme a pour objectif d'investir 210 M€ durant ces six années, soit 35 M€ par an (contre 27,5 M€ durant la période contrôlée).

La commune investirait ainsi 437 € par habitant chaque année, soit un niveau supérieur à la moyenne actuelle pour les villes de 75 000 à 100 000 habitants (363 €).

Pour réaliser ce programme, la commune dispose de 30 M€ de fonds de roulement. En se fondant sur la capacité d'autofinancement ainsi que sur les recettes d'investissement actuelles, le besoin de financement de ce programme s'élèverait entre 30 M€ et 70 M€, suivant les arbitrages définitifs retenus pour les projets.

### **C - La dette**

#### 1 - Le volume et la composition de la dette au 1<sup>er</sup> janvier 2016

La dette de la commune nouvelle reprend celle des six organismes historiques.

La dette globale de la commune nouvelle au 1<sup>er</sup> janvier 2016 comprenait la dette souscrite auprès des établissements bancaires (76,3 M€), la dette obligataire (d'un montant total de 2 674 000 €<sup>15</sup>) et celle souscrite auprès d'autres organismes (448 150 €).

<sup>15</sup> Taux d'intérêt de 3,50 %, 3,54 % et 0,26 %.

## 2 - L'évolution de la dette entre 2016 et 2020

L'encours de la dette bancaire a fortement baissé, non seulement en raison du fort autofinancement disponible mais aussi en raison du transfert de compétences à la communauté d'agglomération. C'est ainsi que 20,9 M€ de dettes figurant dans les budgets annexes transférés (abattoir, espaces d'activités économiques, bâtiments d'activité, transport, déchets, eau et assainissement) et 5,3 M€ de dettes pour le financement d'équipements désormais d'intérêt communautaire (zones d'activités, Cité de la mer) ne figurent plus dans les comptes de la commune.

Pour financer ses investissements entre 2016 et 2020, la commune n'a souscrit aucun nouveau contrat d'emprunt. Elle a néanmoins mobilisé d'importantes ressources (voir *supra*) en application de contrats signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 (emprunts « revolving »).

La commune a eu recours à un emprunt, en 2021, auprès de l'agence France locale (AFL), au capital de laquelle elle était entrée depuis 2013, en lui versant une participation de 521 800 €.

## 3 - Les charges financières

Les intérêts de la dette s'élèvent à près de 764 000 € en 2020. En lien avec la baisse des taux d'intérêt, le taux apparent d'endettement<sup>16</sup> diminue, passant de 2,0 % en 2016 à 1,7 % en 2020. Ce taux est moins élevé que celui des communes de la strate, qui est passé de 3,7 % à 2,0 % entre 2016 et 2020.

Pourtant, la collectivité dispose de sept contrats de couverture de taux (contrats dits « SWAP ») conclus en 2006, 2009, 2015 et 2016 et qui visent à convertir le risque de taux variables en taux fixe. Pendant la période de contrôle, la collectivité a supporté des charges financières et a encaissé des produits financiers, selon la logique de ces mécanismes. Le total des charges a atteint la somme de 1 907 694 € et celui des produits 277 548 €. Ainsi, la gestion du risque de taux sur les sept emprunts concernés a représenté une charge nette de 1 630 145 € entre 2016 et 2020, soit 22 % des charges totales d'intérêt de la commune.

## **D - La trésorerie**

Le fonds de roulement atteint 30,1 M€ fin 2020 et représente 93,5 jours de charges courantes (contre 72,7 jours en 2016). À titre de comparaison, le fonds de roulement des villes de la strate représentait 58,3 jours de charges courantes fin 2020.

A la même date, la trésorerie nette s'élève à près de 41 M€ et se compose de 30,1 M€ de fonds de roulement, auxquels s'ajoutent 10,7 M€ d'excédents liés, essentiellement, à un fort encours du compte « fournisseurs ». La commune détient ainsi une trésorerie excédentaire équivalente à près de 127 jours de fonctionnement<sup>17</sup>, largement liée à la dégradation des délais de règlement aux fournisseurs.

Sur la période contrôlée, le délai de paiement des mandats par le comptable public n'a jamais excédé dix jours. En revanche, le délai de mandatement de l'ordonnateur n'a cessé, depuis octobre 2016, de dépasser vingt jours, si bien que le délai global de paiement a toujours été supérieur au seuil réglementaire de trente jours, à l'exception du mois d'octobre 2018. Ce délai de paiement a culminé à 55,1 jours en avril 2017 et il s'élève encore à 37,2 jours fin 2020.

---

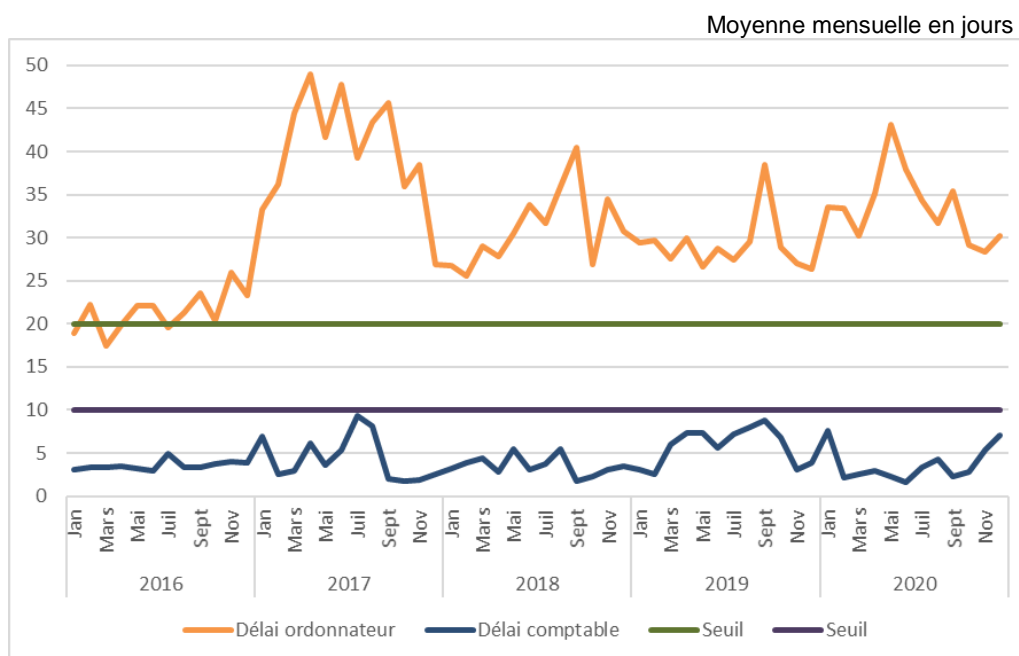
<sup>16</sup> Le taux apparent d'endettement est égal aux frais financiers divisés par l'ensemble des dettes financières.

<sup>17</sup> Contre un niveau attendu de l'ordre de 30 à 90 jours de charges courantes.



La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et le décret n° 203-269 du 29 mars 2013 ont fixé à trente jours les délais de paiement des collectivités territoriales (20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable)<sup>18</sup>.

**Graphique n° 3 : Délai global de paiement**



Source : CRC Normandie d'après les données transmises par la Trésorerie

Les retards de paiement font courir de plein droit les intérêts moratoires au profit du fournisseur<sup>19</sup>. La commune ne semble pas se conformer à cette obligation, au regard du faible montant des intérêts moratoires mandatés, et n'y satisfait qu'à la seule demande expresse des fournisseurs.

**Tableau n° 8 : Intérêts moratoires budgétisés et mandatés**

Année	Budget primitif	Compte administratif
2016	15 895 €	3 221 €
2017	15 000 €	6 609 €
2018	11 900 €	1 251 €
2019	11 750 €	11 208 €
2020	18 350 €	5 999 €
2021	16 990 €	

Source : budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal

La chambre recommande donc à la commune d'optimiser la chaîne de la dépense afin de raccourcir les procédures de mandatement des factures et de ramener les délais de paiement des fournisseurs dans les limites réglementaires. Elle lui demande également de procéder systématiquement au règlement des intérêts moratoires.

<sup>18</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur du code de la commande publique (pour les consultations lancées ou avis d'appel à la concurrence envoyés à la publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019). Depuis lors, il convient de se référer aux articles L. 2192-10 à L. 2192-15 et R. 2192-10 à R. 2192-36 dudit code.

<sup>19</sup> Article L. 2192-13 du code de la commande publique.

## VI - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines de la commune est assurée, sous l'autorité du maire, par une direction dénommée « direction proximité RH », placée au sein d'un pôle « système d'information – ressources humaines ».

En 2020, elle emploie 104 agents pour un effectif global de 1 659,5 agents équivalents temps plein (ETP)<sup>20</sup>.

Le service des ressources humaines est composé de quatre directions :

- la direction « accompagnement des agents-rémunérations-carrières », la direction « emploi-compétences » et la direction « santé-prévention-mieux-être au travail », toutes trois mutualisées avec la communauté d'agglomération du Cotentin ;
- la direction « communication interne, dialogue et action sociale », qui ne concerne que la ville et le CCAS de Cherbourg-en-Cotentin.

### A - La mise en place d'une gestion du personnel

La direction avait pour premier objectif de réussir la fusion des services de gestion des personnels des différentes collectivités et d'effectuer sans incident la paie du mois de janvier 2016. Passée cette étape, elle devait assurer une gestion homogène des ressources humaines de la commune nouvelle.

Selon ses responsables, les effets de la fusion sont perceptibles sur certains secteurs de la gestion : l'égalité de traitement des agents, la communication interne, l'action sociale, le contentieux, l'essor de la démarche disciplinaire, l'usage des outils de gestion du temps.

#### 1 - Les lignes directrices de gestion

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose aux employeurs territoriaux une formalisation de leur politique du personnel dans le cadre d'un document intitulé « lignes directrices de gestion ».

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les employeurs territoriaux, parmi lesquels les maires, sont tenus de donner un caractère formel, au travers de ce document, pour six ans, à leur politique en matière de ressources humaines (RH), dans toutes ses composantes.

Aux termes de ce texte, les collectivités doivent définir une « *stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines* », c'est-à-dire les enjeux et les objectifs de la politique à conduire au sein de la collectivité, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

Lors de sa séance du 16 décembre 2020, le conseil municipal a adopté ses lignes directrices de gestion.

En ce qui concerne la promotion des agents, le paragraphe II de l'article 19 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 précise que les lignes directrices visent en particulier « à préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis ... ». Or, les deux fiches en la matière (n° 11 et 12) ne précisent pas les critères relatifs aux avancements de grade, ni même les éléments qui seront pris en compte pour leur analyse.

---

<sup>20</sup> Effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant « t ». Par exemple, un personnel titulaire dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

La commune s'engage à définir un barème précis et à élaborer des critères objectifs et partagés lors de l'examen des modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis pour une mise en œuvre début 2024.

La chambre invite la collectivité à apporter les précisions nécessaires pour mieux formaliser, dans ce cadre, sa politique de ressources humaines.

## 2 - Les bilans de la collectivité

La collectivité publie deux types de rapports : d'une part, des rapports sur l'état de la collectivité, qui font office de bilan social statistique destiné à être transmis au ministère de l'intérieur, d'autre part, des bilans sociaux, qui sont annuels et destinés à nourrir le dialogue avec les organisations représentative du personnel.

Les bilans sociaux contiennent des informations tirées des rapports sur l'état de la collectivité et actualisées annuellement. Ces données portent sur différents domaines de la gestion des ressources humaines : les effectifs et leur structure, la durée du travail, les mouvements de personnel, l'absentéisme, les évolutions statutaires, les relations sociales, les rémunérations et la formation.

La lisibilité et le contenu du document en font un outil de connaissance et de dialogue utile. Toutefois, durant la période contrôlée (2016-2020), certains sujets n'y sont pas traités, notamment :

- la durée effective du travail des agents et la nécessité pour la collectivité de s'aligner sur la durée légale (1 607 heures) ainsi que le processus de négociation pour y parvenir ;
- le respect effectif du taux minimal d'emploi des personnes handicapés ;
- la prévention du sexisme.

La commune s'est engagée à compléter ses bilans sociaux, tout en précisant qu'elle s'acquittait de ses obligations en matière d'emploi des personnes handicapées.

### **B - Les effectifs**

Selon les comptes administratifs, les effectifs des agents rémunérés de la commune ont baissé, passant de 1 774 ETP en 2016 à 1 659,5 ETP en 2020. La forte baisse constatée en 2017 est liée aux transferts de compétences à la communauté d'agglomération.

**Tableau n° 9 : Les agents permanents rémunérés au 31 décembre 2020**

Filières d'emplois*	2016	2017	2018	2019	2020
DGS	1	1	1		1
DGA	12	12	13		12
DGST	1	1	1		
Administrative	369,7	371,7	389,9	425,0	407,5
Technique	1 079,4	949,6	904,7	926,0	887,8
Sociale	92,4	98,2	99,1	93,0	102,0
Médico-sociale	42,2	47,2	50,7	56,0	58,5
Sportive	41,8	40,0	41,2	44,0	39,4
Culturelle	61,3	61,2	62,0	71,0	65,1
Animation	58,3	57,1	65,9	72,0	70,2
Police municipale	13	15	16	17	16
Emplois spécifiques	2	2	2		
<b>Total</b>	<b>1 774,0</b>	<b>1 655,9</b>	<b>1 646,6</b>	<b>1 704,0</b>	<b>1 659,5</b>

Source : CRC Normandie d'après les comptes administratifs

Lors de la création de Cherbourg-en-Cotentin, la reprise des emplois fonctionnels en poste dans chacune des collectivités d'origine, a engendré un déséquilibre entre le nombre de femmes et d'hommes (deux postes étaient alors occupés par des femmes parmi les treize emplois de direction). Conformément au décret n° 2012-601 du 30 avril 2012, une contribution forfaitaire a été réglée en avril 2018 pour un montant de 120 000 €. En 2021, le nombre de postes occupés par des femmes est passé à quatre sur un total de huit emplois fonctionnels. Les dispositions de la loi sont ainsi désormais respectées.

## **C - Le régime indemnitaire**

### **1 - Le RIFSEEP**

Le décret du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), composé de deux primes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

La ville de Cherbourg-en-Cotentin a adopté ce nouveau régime indemnitaire par délibérations des 20 avril 2016 et 16 décembre 2019.

En ce qui concerne le complément indemnitaire annuel, la collectivité a décidé de son principe mais ne le met pour le moment pas en œuvre, alors même qu'il peut constituer un levier de motivation de ses agents.

### **2 - La prime de fin d'année**

Certains agents de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin bénéficient d'un complément de rémunération appelé « prime de fin d'année » (ou « prime annuelle »), en complément du RIFSEEP.

Cette prime est attribuée sur la base du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui prévoit le maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération institués avant l'entrée en vigueur de la loi, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de l'organisme concerné.

a - L'historique de l'octroi de la prime

La commune de Cherbourg-en-Cotentin verse cette prime annuelle, qui repose sur les délibérations des communes historiques, depuis sa création au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La communauté urbaine de Cherbourg indiquait, dans sa propre délibération, que son personnel bénéficiait d'une prime dite de vacances ou de fin d'année. Les sommes étaient inscrites dans son budget depuis 1986. Auparavant, cette prime était versée par le comité des œuvres sociales du personnel.

Pour sa part, la commune de Cherbourg-Octeville indiquait, dans sa délibération, que les personnels de la commune de Cherbourg et de la commune d'Octeville bénéficiaient d'une prime annuelle depuis 1975. Cette prime, initialement versée par « l'Amicale du personnel », a finalement été réintégrée dans le budget des communes, respectivement en 1987 et 1988 et les deux collectivités ont délibéré sur le sujet en 2015, à la demande du comptable public.

Enfin, la commune de La Glacerie a pris une délibération, le 20 décembre 2011, « afin de permettre le versement de ladite prime aux salariés de droit privé recrutés par la collectivité et donc relevant du code du travail », alors même que le maintien des avantages prévu par l'article 111 précité ne s'applique pas aux agents de droit privé<sup>21</sup>.

b - La situation actuelle

L'examen des bulletins de paie de 2019 fait apparaître le versement d'une prime au bénéfice de 1 340 agents pour un montant allant de 287 € à 1 362 € par agent. Le coût total pour la collectivité atteint la somme de 1 340 000 €.

L'application du principe de parité, prévu par les dispositions de l'article 88 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décliné par celles du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, rend de facto l'organe délibérant incompétent pour créer une prime et en définir les conditions d'attribution (ou pour modifier les règles d'attribution de primes fixées par les décrets indemnitaires).

L'article 111 de la même loi dispose dans troisième alinéa que « *par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* »

En l'espèce, les conseils des actuelles communes déléguées concernées et de la communauté urbaine n'avaient pas pris de délibération sur l'instauration de cette prime avant la promulgation de la loi de 1984.

En conséquence, la commune continue de verser à la plus grande partie de ses agents une prime qui ne repose sur aucune base légale. Il lui appartient d'y mettre fin, comme l'ordonnateur indique qu'il envisage de le faire dès l'année 2022.

---

<sup>21</sup> CAA Douai, n° 01DA00168, 30 décembre 2003, *Communauté de communes du Clermontois*.

## D - Le temps de travail

### 1 - L'organisation du temps de travail

Selon le guide des droits et autorisations d'absence, entré en vigueur au 31 décembre 2016, les agents ont conservé le régime de temps de travail de leur collectivité historique.

Des congés supplémentaires, dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures par an), peuvent ainsi être attribués aux agents recrutés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il s'agit :

- de congés d'ancienneté, qui peuvent varier de un à quatre jours ;
- de congés de départ à la retraite (un mois).

Pour l'ensemble du personnel, des « ponts » sont également accordés (un à trois jours), ajustés chaque année pour faire en sorte d'obtenir une durée de 1 547 heures, bien en-deçà donc de la durée légale du travail.

La direction des ressources humaines a communiqué un bilan du temps de travail effectif effectué, en 2020, par les agents de la commune de Cherbourg-en-Cotentin, réparti par catégorie d'agents et par fonction occupée. Il apparaît que les trois quarts des employés, qui sont des agents de catégorie C, ne respectent pas la durée légale du travail.

**Tableau n° 10 : Répartition du temps de travail en 2020**

Catégorie	Nombre d'ETP	Nombre d'heures de travail effectif en 2020 <sup>22</sup>	Moyenne par agent
A - Direction/conception/encadrement	142	239 144	1 687
B - Cadres moyens	256	411 576	1 606
C - Agents d'exécution	1 213	1 911 032	1 575
Contrat de droit privé	2	1 988	1 123
Total général	1 613	2 563 740	1 589

Source : ville de Cherbourg-en-Cotentin

Il est possible de chiffrer le coût budgétaire du non-respect du temps légal de travail. Avec un déficit moyen de 32,10 heures pour les agents de catégorie C, celui-ci s'élève à 1,2 M€, soit l'équivalent temps plein de 32 personnes.

Cette irrégularité a pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2022 : les agents vont travailler 1 607 heures par an, sauf ceux ayant des sujétions spéciales et pour lesquels la loi permet de réduire la durée de temps de travail en-deçà de cette durée légale.

En effet, pour se conformer à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 qui, dans son article 47, supprime les régimes dérogatoires, la commune de Cherbourg-en-Cotentin a procédé à une refonte de son régime de travail, par délibération du 3 novembre 2021.

La chambre observe toutefois que le nouveau régime maintient l'octroi d'un mois de congé aux agents qui font valoir leurs droits à la retraite, mesure qui reste irrégulière.

<sup>22</sup> Le nombre d'ETP n'inclut que les agents qui pointent, soit 1 864 agents sur 2 036 agents présents au 31 décembre 2020.

## 2 - Les heures supplémentaires

Le guide des droits et autorisations d'absence, applicable depuis le 31 décembre 2016, indique qu'en matière de récupération d'heures supplémentaires, « *chaque agent bénéficie des droits de sa collectivité historique* ». Le bilan social de 2020 fait état de 28 108 heures récupérées.

La délibération relative au régime indemnitaire (en date du 16 décembre 2019) précise que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être versées aux agents éligibles réglementairement, en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Le 21 avril 2021, le conseil municipal a pris une délibération afin d'apporter des précisions sur les emplois pouvant réaliser des heures supplémentaires. Si elle permet le versement d'IHTS à l'ensemble des agents de la commune, cette délibération désigne les bénéficiaires d'une manière encore trop générale (par cadre d'emplois et fonctions), sans préciser la liste des emplois dont les missions impliquent, au sein de la collectivité, la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS. De plus, s'agissant des modalités de récupération, elle ne précise pas les règles appliquées en matière de repos compensateur, dans l'hypothèse où l'indemnisation des heures supplémentaires ne serait pas retenue.

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, la chambre rappelle que la collectivité doit fixer, dans une délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires de travaux supplémentaires (IHTS).

## 3 - L'absentéisme

Si l'absentéisme pour cause de maternité-adoption n'appelle aucun commentaire, certaines rubriques suscitent des interrogations, comme celles relatives aux maladies professionnelles, qui ont plus que triplé sur la période.

**Tableau n° 11 : Nombre de journées d'absence de l'effectif permanent**

	2016	2017	2018	2019	2020
Maladie ordinaire	26 244	25 069	23 044	21 563	23 109
Congé de longue durée / maladie	14 211	14 021	13 689	15 001	15 401
Accident de travail / trajet	4 552	4 986	4 510	5 301	5 037
Maladie professionnelle	489	701	1 143	1 384	1 743
Maternité / adoption	2 935	3 476	2 532	2 513	2 311
<b>Total</b>	<b>48 431</b>	<b>48 253</b>	<b>44 918</b>	<b>45 762</b>	<b>47 601</b>

Source : CRC Normandie d'après les données de la commune

Le nombre de déclarations de maladies professionnelles, ainsi que la durée des arrêts, augmentent, pour partie en raison du vieillissement du personnel de la ville. La part des plus de 60 ans est en effet passée de 5,71 % en 2016 à 7,45 % en 2020.

Les accidents de travail et de trajet sont en augmentation. Leur nombre demeure élevé en 2020, année pourtant marquée par les périodes de confinement.

Deux paramètres statistiques doivent être utilisés pour l'analyse des accidents de travail : la fréquence et la gravité.

**Tableau n° 12 : Fréquence et gravité des accidents de travail**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Taux de fréquence	30,3	24	21
Taux de gravité	1,5	1,45	1,92

Source : commune de Cherbourg-en Cotentin<sup>23</sup>

L'année 2020 met en évidence une nouvelle baisse du taux de fréquence et une augmentation sensible du taux de gravité. En réponse aux observations provisoires, la commune précise que « *bien que 2020 fût marqué par des périodes de confinement, il est important de signaler que le service public a été assuré et que de nombreuses activités ont été maintenues. Ainsi, le bilan 2020 fait état comme les années précédentes, d'accidents du travail avec arrêt plus fréquents pour les métiers en lien avec les services à la personne et les métiers techniques et de façon plus marquée dans la direction de l'éducation.* ».

S'agissant des accidents de trajet, la grande variabilité annuelle du nombre de jours d'arrêt explique les évolutions constatées.

**Tableau n° 13 : Fréquence et gravité des accidents de travail**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Nombre d'accidents de trajet</b>	14	11	6
<b>Nombre de jours d'arrêt</b>	845	1 105	206

Source : commune de Cherbourg-en-Cotentin

La même année, la collectivité a recruté une infirmière en santé au travail. De plus, le médecin de prévention à temps complet, recruté en 2016, a obtenu récemment sa spécialisation en médecine de prévention. Ces deux éléments renforcent le travail mené par la direction « santé prévention mieux être au travail » qui, selon la commune, se consacre exclusivement aux actions de prévention en vue de préserver la santé des agents, et ainsi limiter l'absentéisme.

## **VII - LA FONCTION ACHAT ET LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **A - L'organisation de la fonction achat**

#### **1 - L'organisation et les objectifs de la fonction achat**

L'organisation actuelle du service des achats se limite à la passation des marchés et exclut l'exécution, qui relève directement de la compétence des directions métiers.

En l'absence de guide des procédures, la direction de la commande publique a mis un ensemble d'outils en matière de commande publique à la disposition des différents services et qui n'appellent pas de remarque particulière.

La collectivité a fait appel à un prestataire de services en vue de la création d'un « atelier municipal de l'achat public ». Composé des membres de la commission d'appel d'offres, d'élus, d'agents municipaux et de partenaires économiques, son objet est « *d'étudier*

<sup>23</sup> Taux de fréquence des accidents avec arrêt = Nombre d'accidents survenus dans l'année \* 1 000 000 / Nombre d'heures travaillées dans l'année.

Taux de gravité des accidents = Nombre de jours d'arrêt \* 1 000 / Nombre d'heures travaillées dans l'année.



*comment harmoniser les pratiques, mutualiser les dépenses et développer les achats écoresponsables dans le respect de la réglementation ».*

Deux autres buts lui sont assignés : l'étude d'une démarche plus poussée de la « commande éco responsable » dans les marchés publics et l'incitation des entreprises locales à répondre aux appels d'offres ou consultations.

La chambre prend acte de cette initiative, qui pourrait permettre la formalisation – même tardive – de la politique d'achat communale.

## 2 - La transparence des procédures d'achat

L'article L. 2196-2 du code de la commande publique<sup>24</sup> impose aux acheteurs de rendre accessibles, sous un format ouvert et librement réutilisable, les données essentielles des marchés publics. L'article R. 2196 du même code prévoit que les données de tous les marchés, répondant à un besoin dont la valeur est supérieure à 25 000 € HT, doivent être publiées sur le « profil d'acheteur » de la personne publique. Ces données portent sur la procédure de passation, le contenu du contrat et son exécution.

Le profil d'acheteur<sup>25</sup> de la commune de Cherbourg-en-Cotentin fait apparaître les marchés passés seulement depuis le mois de janvier 2020, mais pas ceux antérieurs à cette date. Or, dans le cadre de la réforme du droit de la commande publique, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016, la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics est obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017 pour les centrales d'achat et l'est depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018 pour les autres acheteurs. La publication des marchés sur la plateforme dématérialisée était donc obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Ce retard, selon la commune, aurait pour origine la nécessité préalable de définir les processus internes et de mettre en place les formations nécessaires au développement de bonnes pratiques.

## 3 - Le cas de la loi EGALIM au regard des règles de la commande publique

La loi n° 2018-938 du 2 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (dite loi « EGALIM ») fixe plusieurs objectifs et précise les mesures à prendre par les collectivités territoriales.

Elle prévoit, pour ce qui concerne les collectivités territoriales organisatrices de restauration collective :

- la fourniture de 50 % de produits durables ou sous signes de qualité dans la restauration collective dont 20 % de produits « bio » ;
- l'intensification de la lutte contre le gaspillage ;
- l'interdiction de certains produits de production ;
- l'interdiction des contenants alimentaires, pailles et bouteilles d'eau en plastique.

Cette loi fixe ainsi un cadre contraignant dans la définition des besoins et dans l'exécution des contrats.

La chambre observe que, sur plusieurs points, la commune est très en retard sur les objectifs de la loi et ceux qu'elle a faits siens.

---

<sup>24</sup> Applicable aux opérations engagées à partir du 1<sup>er</sup> avril 2019.

<sup>25</sup> Le profil d'acheteur est la plateforme permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par une voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires.

a - Sur les objectifs d'alimentation durable

Cherbourg-en-Cotentin n'a pas été en mesure d'atteindre, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022, des résultats conformes aux exigences de la loi EGALIM : 50 % de produits labellisés « signes officiels de la qualité et de l'origine » (SIQO) dont 20 % de produits « bio ».

Selon les données des années 2020 et 2021, selon les sites, elle ne répondait pas à ces critères :

- pour la cuisine centrale Rousseau (du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020) : 17,75 % dont 6,04 % de produits SIQO (signes officiels de la qualité et de l'origine) et 11,71 % de produits bio ;
- pour la cuisine Ile-de-France (du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 1<sup>er</sup> juillet 2021) : 26,51 % dont 6,67 % de produits SIQO et 19,83 % de produits bio.

Ces résultats sont très en-deçà des exigences de la loi et, pour le moment, loin des objectifs fixés.

D'après la commune, ils s'en rapprochent cependant puisqu'en janvier 2022, elle estime que 6,93 % des produits étaient labellisés SIQO et 42,89 % BIO.

b - Sur le sourçage

Le sourçage est une méthode de recherche et d'évaluation des fournisseurs selon un ensemble de critères qui correspondent aux objectifs que la collectivité a fixés (recherche de gain économique, de produits ou services innovants, de produits ou services vertueux sur le plan environnemental ou social, etc.). Cette démarche est inscrite à l'article 4 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics<sup>26</sup>.

La commune a fait connaître qu'elle ne pratiquait pas le sourçage mais qu'elle envisageait de le faire sous l'impulsion des travaux de l'« atelier municipal de l'achat public ».

c - Sur la communication publique

L'affichage des taux effectifs en référence aux taux de 50 % et de 20 % n'est pas effectué, tant dans les écoles que, d'ailleurs, au restaurant administratif, alors qu'il est rendu obligatoire par l'article L. 230-5-3 du code rural et de la pêche maritime.

**B - Les marchés de fournitures de denrées alimentaires**

En juillet 2019, la commune a lancé une procédure de marché public en vue de la fourniture de denrées alimentaires destinées à la confection de 3 500 repas journaliers, essentiellement pour les enfants fréquentant les écoles communales.

A cette fin, un avis de marché a été publié, décomposé en 46 lots.

1 - Le contexte du lancement des marchés de fournitures de denrées alimentaires en 2019

a - Le contexte économique et sanitaire

Les marchés lancés en 2019 et notifiés en décembre 2019 ont trouvé à s'appliquer au cours de l'année 2020, année marquée par deux périodes de confinement, ce qui a amené la commune à prendre acte d'une réduction des dépenses d'alimentation. La prévision

---

<sup>26</sup> Dispositions désormais reprises aux articles L. 2111-1 et R. 2111-1 du code de la commande publique.

budgétaire pour 2020 s'élevait à la somme de 655 710 € et la dépense totale (dont les denrées alimentaires visées par les marchés en cause) a été ramenée à 445 772 €, soit une baisse de 209 938 €<sup>27</sup>.

Ces marchés ont vocation à être reconduits trois fois et à s'appliquer en année pleine de retour des enfants dans les cantines scolaires, jusqu'en 2023.

#### b - Le cadre juridique des contrats

Les marchés sont des accords-cadres mono-attributaires avec bons de commande<sup>28</sup> par appel d'offres ouvert, conclus pour une durée de quatre ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, qui peuvent éventuellement faire l'objet d'une résiliation à chaque échéance annuelle.

Dès lors, si la commune considère au cours des quatre années que l'exécution des marchés ne répond pas exactement à ses objectifs (en l'occurrence, l'obtention d'une alimentation saine et durable), il lui est loisible de résilier le contrat d'un lot en particulier, sans avoir à attendre le terme du marché.

#### 2 - Le respect des principes de la commande publique

##### a - Le principe de transparence des procédures publiques

Le principe de transparence requiert que les règles de la consultation soient déterminées au moment du lancement de la procédure et rendues publiques par l'acheteur public. Elles doivent être intangibles durant la consultation.

Il se traduit par plusieurs dispositions : une publicité afin de garantir une vraie mise en concurrence, la conservation de tous les documents qui ont abouti à la sélection du candidat et de son offre, la justification du choix du titulaire du marché et la motivation du rejet des autres offres.

La chambre formule deux constats.

Tout d'abord, l'avis de marché du 11 juillet 2019 ne précise pas l'estimation des quantités de chacun des 46 lots. Or la valeur totale des prestations estimée pour toute la durée de l'accord-cadre ainsi que, dans toute la mesure du possible, la valeur et la fréquence des marchés à passer doivent être communiquées dans l'avis d'appel public à concurrence afin de permettre aux candidats d'en apprécier l'étendue<sup>29</sup>.

Ensuite, les critères techniques définis dans le règlement de la consultation n'ont pas été respectés. Au nombre de trois<sup>30</sup>, ceux-ci sont déclinés en sous-critères :

- le critère « performances sociales et environnementales » représentait 15 % de la note obtenue au titre de la valeur technique ;
- le critère « moyens matériels et humains » représentait également 15 % de la note obtenue au titre de la valeur technique, 10 % au titre des moyens humains et matériels, 5% au titre des moyens de livraison.

---

<sup>27</sup> Le compte 60623 « alimentation » est le compte qui a connu la plus forte réduction au sein de la section de fonctionnement après le chapitre 012 « charges de personnel » au cours de l'année 2020.

<sup>28</sup> Pour les lots 1 à 45.

<sup>29</sup> Cette règle a été confirmée par le Conseil d'État dans deux arrêts, celui du 24 octobre 2008, n° 313600, *Communauté d'agglomération de l'Artois*, et celui du 12 juin 2019, n° 427397, *Ministère des armées*.

<sup>30</sup> Qualité des produits, performances sociales et environnementales, moyens matériels et humaines et de livraison.

Les tableaux produits à l'appui du rapport d'analyse des offres mentionnent l'existence de sous-critères (avec une pondération pour chacun d'eux), non mentionnée dans les documents de la consultation.

b - Le principe de libre accès à la commande publique

Le principe de libre accès à la commande publique exige que, quels que soient leur taille et leur statut, les candidats doivent pouvoir accéder librement à une consultation.

Ce principe implique de choisir une durée de marché raisonnable de manière à relancer régulièrement la mise en concurrence entre les candidats, procéder à une publicité la plus large possible, rédiger les termes du marché en toute objectivité afin de ne pas privilégier certains candidats, ne pas exclure une entreprise qui répondrait à toutes les conditions que la collectivité a annoncées.

Tout d'abord, la chambre constate que l'avis de marché mentionnant les intitulés des lots fait apparaître que 10 lots seulement (sur 46) sont « bio » et qu'aucun n'a un intitulé portant la mention de produits labellisés « de qualité »<sup>31</sup>.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la commune ne parvienne pas à atteindre les objectifs de la loi EGALIM.

L'examen des offres sur sept lots (n° 1, 9, 11, 16, 21, 30, 35) montre que les entreprises attributaires ont présenté une offre qui ne permettait pas à la collectivité d'atteindre les ratios de la loi EGALIM.

La commune précise que le sourçage, effectué en amont du lancement de la consultation en collaboration avec la chambre d'agriculture, avait montré que l'approvisionnement local ne permettrait pas de couvrir les besoins de la collectivité. Elle mentionne qu'elle est tout juste en mesure, depuis peu, de s'approvisionner localement en denrées à haute valeur environnementale (HVE).

Ensuite, le mode de classement des entreprises candidates à partir du critère relatif au prix aboutit à neutraliser ce dernier dans le jugement des offres, ce qui ne permet pas d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse.

Pour apprécier la qualité des offres au regard de ce critère, la collectivité a en effet procédé au calcul de la somme des prix unitaires des différentes denrées de chaque candidature et les a comparées entre elles pour déterminer le moins-disant. Elle a ainsi noté les offres en fonction de ces résultats, la plus basse d'entre elles étant la mieux notée.

Ce mode de calcul fausse l'appréciation du critère relatif au prix d'un bien parce qu'il ne prend pas en considération les quantités estimées. Le juge administratif<sup>32</sup> a d'ailleurs sanctionné la méthode de notation qui ne tenait pas compte des quantités estimées et se limitait à additionner les prix du bordereau des prix unitaires (BPU).

Cette absence de pondération est due, selon l'ordonnateur, à la méconnaissance des besoins effectifs de la commune nouvelle.

La chambre estime pourtant qu'il aurait pu être envisagé d'estimer les quantités nécessaires par addition des besoins des anciennes collectivités.

---

<sup>31</sup> Désignés sous le sigle SIQO.

<sup>32</sup> Arrêt du Conseil d'État, 7<sup>ème</sup> chambre, 13 novembre 2020, n° 439525.

En conclusion, l'analyse du marché sur la fourniture des denrées alimentaires met en évidence les difficultés rencontrées par la collectivité pour évaluer ses besoins, et dès lors, inévitablement, pour apprécier convenablement l'offre économiquement la plus avantageuse.

La chambre recommande donc à la commune de prendre toutes les dispositions utiles pour renforcer la maîtrise de la fonction achat.

### **C - Focus sur deux domaines de la commande publique**

#### **1 - Un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée**

Depuis la rentrée scolaire 2021, la commune de Cherbourg-en-Cotentin a centralisé la production de la restauration destinée aux enfants scolarisés dans les locaux de la cuisine de l'ancien hôpital militaire. Auparavant, la restauration scolaire était assurée à partir de deux sites de production.

##### **a - Le choix d'un nouveau site de production**

Selon le compte rendu du conseil municipal du 23 octobre 2019, « *le bâtiment Ile-de-France qui abrite l'un des deux sites de production a continué de se dégrader techniquement* ».

Une solution devait donc être trouvée rapidement. La commune a considéré qu'une opportunité, « *viable et satisfaisante* », consistait dans l'espace René Lebas, autrement dit l'ancien hôpital militaire, dont une partie, « l'immeuble A », était consacrée à la production de repas. Ces locaux avaient cessé d'être utilisés en 2000/2001.

##### **b - Les modalités juridiques de réalisation des travaux**

###### **(1) *Entre la ville, le département et la SHEMA***

Une coopération s'est engagée entre le département de la Manche et la SHEMA (actuelle propriétaire de l'espace René Lebas), liés par une convention publique d'aménagement, et la ville de Cherbourg-en-Cotentin, pour :

- d'une part, définir la faisabilité et les conditions techniques de remise en fonction de l'outil ;
- d'autre part, arrêter les modalités d'une mise à disposition partielle de « l'immeuble A ».

Par délibération en date du 23 octobre 2019, le conseil municipal a autorisé la signature d'un bail emphytéotique de dix-huit années avec la SHEMA, en vue de la réalisation du projet de transfert des activités de production de restauration scolaire vers un nouvel espace centralisé, au sein de l'espace René Lebas, pour tout le territoire de Cherbourg-en-Cotentin.

La société assurait la maîtrise d'ouvrage et prenait en charge le coût des transformations et des acquisitions de matériels alors que la commune devait faire son affaire des charges d'un preneur à bail, en particulier le paiement de la taxe foncière.

Le coût de l'opération a été estimé à un million d'euros HT (dont 560 863 € HT pour les travaux et 199 000 € HT pour les équipements).

Une nouvelle délibération du 29 janvier 2020 a confirmé ces éléments. La SHEMA assure la maîtrise d'ouvrage et le coût des travaux de transformation ainsi que les acquisitions de matériels. En sa qualité de bailleur, elle devient propriétaire des améliorations et constructions.

À l'issue du bail, une nouvelle négociation doit intervenir en vue de la cession du bien à la commune.

(2) *L'aboutissement du projet*

Par délibération du 20 octobre 2020, le conseil municipal a validé l'avant-projet définitif (APD) et arrêté le plan de financement de l'opération. A ce stade, des travaux et prestations ont été retenus en complément et/ou en évolution par rapport au programme de la consultation en vue de définir la faisabilité et les conditions techniques de remise en fonction de l'outil.

L'ensemble de ces modifications et ajouts au programme a porté l'enveloppe financière de l'opération, initialement prévue à hauteur de 969 904 € HT (plus 41 040 € HT de rémunération du mandataire), au montant de 1 561 785 € HT soit 1 874 142 € TTC (rémunération du mandataire comprise), entraînant une hausse de 61 %.

La commune précise « *qu'en ajoutant au montant des travaux et des acquisitions de matériel, le coût du loyer dû sur 18 ans, la cuisine centrale, qui a un potentiel de production de 3 500 repas par jour, revient à 2,16 M€, soit un montant qu'elle estime bien inférieur à la construction d'un équipement neuf équivalent* ».

Le conseil municipal a autorisé le maire à signer un avenant à la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage, conclu avec la SHEMA, arrêtant le montant de l'opération à 1 520 745 € HT hors mandat (1 561 785 € HT, rémunération du mandataire comprise).

La SHEMA, qui avait procédé aux études de faisabilité de rénovation du site, est devenue le mandataire de la commune pour réaliser les travaux. La concession publique d'aménagement dont elle est titulaire s'achèvera en 2027. Les locaux constituant des biens de reprise du concédant à la fin du bail emphytéotique (2038), elle ne bénéficiera donc pas des équipements ou travaux réalisés.

Il est à noter que la fixation du montant de la redevance du bail emphytéotique résulte d'une irrégularité de procédure : alors que le pôle d'évaluation domaniale de l'Etat avait estimé la valeur locative du bien à 1 €, le loyer effectivement retenu a été de 40 € HT par m<sup>2</sup>, soit un montant annuel de 25 420 HT.

En effet, si le conseil municipal, par une délibération explicite, est libre de suivre (ou non) l'avis du service de France Domaine, l'élévation du coût de l'opération passant de 1 M€ à 1,5 M€ aurait dû amener le conseil municipal à se prononcer à nouveau sur le montant de la redevance prévue au bail.

L'absence de délibération sur une nouvelle évaluation du service des Domaines est constitutive d'une libéralité accordée à la SHEMA.

2 - Les opérations d'aménagement par une SEM

Diverses opérations d'aménagement sont effectuées sur le territoire de la commune :

- soit par la commune elle-même : constitution d'une réserve foncière sur les terrains SIMON, lotissement avec son budget annexe, trois contrats de concession avec deux sociétés d'économie mixte d'aménagement ;
- soit par la communauté d'agglomération : politique de la ville avec le programme national de rénovation urbaine (PNRU), le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le programme local de l'habitat (PLH)

La chambre a examiné les deux opérations menées avec le concours de la SEM Normandie Aménagement, dont la commune de Cherbourg-en-Cotentin n'est pas actionnaire.

a - La nature des opérations

(1) *L'opération « Grimesnil »*

Sur un espace de 39 ha, un quartier de 854 logements (dont 35 % de logements sociaux) a été conçu par la communauté urbaine de Cherbourg (CUC), dans sa délibération du 30 juin 2008, comme un espace public aux multiples usages.

Il s'agit de la création d'un quartier d'habitat s'appuyant sur un environnement bocager et sur la topographie offrant, par endroit, des vues sur la mer.

Une autre délibération du 30 juin 2008 de la CUC approuve le choix de la SEM Normandie Aménagement et le plan de financement qui porte le montant des dépenses prévisionnelles à 17 986 195 € HT, sans participation, avances et subventions de la part de la CUC. A cette fin, ce plan de financement intègre les frais financiers de découvert supporté par la SEM à hauteur de 536 435 €.

Depuis 2008, l'avancement du projet n'a pu être tenu tel que prévu initialement du fait, selon la collectivité, « *de procédures administratives préalables longues liées notamment aux difficultés rencontrées pour la maîtrise du foncier, et de difficultés de commercialisation des terrains auprès des promoteurs privés, le marché n'étant pas en cohérence avec les ambitions du projet* ».

Un avenant à la concession d'aménagement a été établi en 2018 et les premiers habitants sont arrivés en 2019.

(2) *L'opération « Les jardins de l'Agora »*

Ce projet de 15,9 ha est structuré autour d'un futur parc prolongeant le site du Fort du Tôt et reliant « l'Agora » et les équipements de sport de la commune déléguée d'Equeurdreville-Hainneville.

Selon la délibération de la CUC du 20 décembre 2012, qui a approuvé le dossier de création de la ZAC, le quartier était destiné à accueillir 504 logements, dont 80 logements sociaux. Trois ans après, par délibération du conseil de la CUC du 26 juin 2015, le traité de concession, établi en 2013, a ramené le projet à 420 logements à l'horizon du 31 décembre 2023.

L'arrivée des premiers habitants a commencé en 2020.

b - Le financement de ces opérations

Chaque opération est décrite comptablement dans les plans de financement prévisionnel et dans les comptes rendus annuels.

En 2021, la commune de Cherbourg-en-Cotentin n'a reçu aucun remboursement des avances qu'elle avait consenties à la SEM. La recette attendue sur l'opération « Jardin de l'Agora » est à l'échéance de 2023 (pour un montant de 1 875 000 €) et celle sur l'opération « Grimesnil » est à l'échéance beaucoup plus lointaine de 2027 (pour un montant plus élevé, de 3 850 000 €).

Le total de ces recettes, soit 5 725 000 €, est inscrit à tort en restes à réaliser, comme indiqué *supra* (partie relative à la fiabilité des comptes).

En attendant ces échéances, la collectivité a fait des mises de fonds importantes qui tardent à être remboursées.



## ANNEXE

### Grille de validation du résultat comptable de l'exercice 2019

Principe de sincérité		
Points de contrôle	Surestimation	Sous-estimation
du résultat comptable		
1 existence de 2 inventaires distincts, au résultat identique	différence entre les deux inventaires =	
2 les sorties de l'inventaire effectuées à bonne date	montant des immobilisations non sorties =	
3 apurement du compte 23 effectué avec retard	0 €	
4 cessions d'immobilisations mal comptabilisées	0 €	0 €
5 comptes de régularisation au volume élevé	0 €	0 €
6 biens mis en concession non comptabilisés		
7 amortissement des subventions effectué avec délai	0 €	
Principe de prudence		
Points de contrôle	Surestimation	Sous-estimation
du résultat comptable		
8 dotations aux amortissements des immobilisations	5 458 678 €	0,00 €
9 dotations aux provisions	0 €	877 356,00 €
Principe d'indépendance des exercices		
Points de contrôle	Surestimation	Sous-estimation
du résultat comptable		
11 les intérêts courus non échus de la dette (ICNE)	0 €	0 €
12 rattachement des charges des c/ 60, 61 et 62	0 €	0 €
13 rattachement des produits à l'exercice des c/ 70 à 77	0 €	0 €
14 restes à réaliser (solde)	5 725 000 €	0 €
15 affectation des résultats		
16 <b>TOTAL</b>	<b>11 183 678 €</b>	<b>877 356 €</b>
17 <b>SOLDE DES CORRECTIONS</b>	10 306 322 €	
18 <b>Résultat officiel cumulé (F + I avec les reports n-1)</b>	16 796 698 €	
		<b>Recettes réelles de fonct..</b>
19 <b>Résultat corrigé (Résultat officiel - solde des corrections)</b>	<b>6 490 376 €</b>	144 570 421 €

Source : CRC Normandie